

**Аналитические  
записки по проблемам  
правоприменения**

**Ноябрь 2011**

**АКТИВНОСТЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РФ  
ПО ВЫЯВЛЕНИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ  
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ,  
2000–2011 гг.**

Санкт-Петербург

Активность правоохранительных органов РФ по выявлению преступлений в сфере экономической деятельности, 2000–2011 гг. (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения», Ноябрь 2011). Авторы: Волков В.В., Дмитриева А.В., Панеях Э.Л., Поздняков М.Л., Титаев К.Д. СПб: ИПП ЕУ СПб, 2011. – 24 стр.

**Институт проблем правоприменения** (The Institute for the Rule of Law) создан в 2009 году в составе Европейского Университета в Санкт-Петербурге. Миссия ИПП – содействие реформе правоприменения и утверждению принципа верховенства права в России. Направления деятельности - проведение научных исследований, публикации и доведение до сведения широкой общественности их результатов, а также инициация общественных дебатов, выработка стратегических рекомендаций для всех заинтересованных сторон, включая тех, кто принимает решения, а также развитие обучающих программ

**Контакты:**

Санкт-Петербург, ул. Гагаринская 3,  
Научно-исследовательский центр  
«Институт проблем правоприменения»  
Тел.: +7 (812) 273 24 17; +7 (981) 706 19 61  
E-mail: [ipp@eu.spb.ru](mailto:ipp@eu.spb.ru)  
[www.enforce.spb.ru](http://www.enforce.spb.ru)

© ИПП ЕУСПБ 2011

## **Основные выводы (Executive summary)**

Активность правоохранительных органов по выявлению экономических преступлений менялась несколько раз на протяжении последних 12 лет. Выделяются фазы сильного снижения активности в 2000–2003 годах, устойчивого роста в 2004–2008 и снижения в 2009–2011 годах.

Эти изменения активности были вызваны политическими, законодательными, а также внутриорганизационными влияниями в гораздо большей степени, чем изменениями в фактической распространенности преступлений в сфере бизнеса. Они и нашли отражение в общей статистической картине экономической преступности.

В структуре активности правоохранительных органов в отношении бизнеса выделяются пять наиболее часто применяемых статей Уголовного Кодекса РФ (ст. 159, ст. 160, ст. 171, ст. 198, ст. 199). Две наиболее массовые из них – статьи 159 (мошенничество) и 160 (присвоение или растрата) применяются для преследования преступлений в сфере предпринимательской деятельности, для которого они не предназначены (в частности, они даже не входят в «профильную» главу 22 УК «преступления в сфере экономической деятельности», а входят в гл. 21 «преступления против собственности», где соседствуют с такими общеуголовными составами, как «кража», «грабеж», «разбой»). Использование этих общеуголовных статей для преследования бизнеса правоохранительные органы произвольно подменяют применение «профильных статей» с их более конкретными и трудными в доказывании составами, более мягкими санкциями и (с учетом последних изменений в УК) невозможностью угрожать подследственному предварительным заключением.

Экономическая эффективность преследования преступлений в сфере бизнеса остается неизменной, на нее в течение декады не повлияли ни экономический рост, ни кризис, ни изменения в политике правоохранительных органов. Если в номинальном выражении, как это отражено в ведомственной статистике, ущерб от выявленных экономических преступлений рос, то в реальном выражении (с поправкой на инфляцию) он либо оставался постоянным, либо падал.

Установленные в 2002 году нижние границы суммы ущерба, влекущей уголовное преследование (2500 руб.) и сумм, отделяющих крупные или особо крупные размеры ущерба в течение восьми лет не индексировались к инфляции, что приводило к постепенному «инфляционному» росту репрессивности уголовного законодательства. Повышение граничных сумм, проведенное в 2010–2011 году в рамках реформы Уголовного кодекса только нейтрализовало фактор инфляции, накопленной за предыдущие годы, но к заявленной гуманизации наказания не привело.

## **Оглавление**

Введение .....	5
Структура преступлений в сфере экономической деятельности .....	7
Динамика экономических преступлений .....	10
Причины изменения активности правоохранительных органов .....	15
Динамика ущерба .....	17
Массовые экономические статьи .....	18
Налоговые статьи .....	20
Приложение .....	22

## **Введение**

В данной аналитической записке на основе статистики МВД «Сборник по Российской Федерации. Сведения о преступлениях экономической направленности, выявленных подразделениями по борьбе с экономическими преступлениями органов внутренних дел» анализируется динамика основных показателей, касающихся преступлений в сфере экономической деятельности в 2000–2011 годах.

Необходимая оговорка. Здесь и далее мы называем преступлениями в сфере экономической деятельности те преступления, которые в строгом смысле подходят под составы одноименной главы 22 УК РФ. Это преступления, которые совершаются в процессе законной в целом предпринимательской деятельности (когда правонарушение состоит не в сути деятельности по получению прибыли, а в том, как она ведется; так, наркоторговля, хоть и является деятельностью, приносящей прибыль, под это определение не попадает и преследуется по другим статьям). Однако, следует отличать юридическую суть деяния и то, какое отражение оно находит в полицейской и судебной статистике. Правоохранительная практика в РФ сложилась таким образом, что часто – и как будет показано ниже, чем дальше, тем чаще – для преследования незаконных бизнес-практик вместо профильных статей применяются ст. 159 «Мошенничество» (предназначенная для преследования преднамеренного обмана с целью получения прибыли, а не нарушения специфических правил ведения бизнеса) и ст. 160 «Присвоение или растрата» (предназначенная для защиты бизнеса от нечестности наемных работников, а используемая часто ровно противоположным образом – для преследования владельца бизнеса, незаконным образом использовавшего собственные деньги). При этом понятно, что далеко не все осужденные по статьям 159 и 160 это предприниматели, хотя многие из осужденных предпринимателей осуждены по этим статьям. Эти статьи входят в гл. 21 УК «Преступления против собственности», и соседствуют там с такими составами, как «Кража», «Грабеж» и «Разбой». Таким образом, в статистике МВД большая, если не большая часть реально раскрытых преступлений в сфере экономической деятельности отражается по статьям 159 и 160, где они смешиваются с общеуголовной преступностью, что затрудняет анализ и запутывает читателя. В дальнейшем мы будем оговариваться в каждом конкретном случае, что именно имеется в виду – юридический смысл деяния, или его квалификация в статистике.

Одна из основных особенностей уголовного законодательства в сфере экономической деятельности заключается в том, что количество выявленных и раскрытых случаев нарушения закона в большей степени, чем для других видов преступлений, зависит здесь не только от поведения потенциальных правонарушителей, но и от того, как определены и описаны составы преступлений законодателем, а также от активности правоохранительных органов по их выявлению. Многие категории «предпринимательских» преступлений являются эффектом государственной политики регулирования и криминализации отдельных видов хозяйственного поведения. Они «сконструированы» государством. Наиболее понятным примером такого рода преступлений является уклонение от уплаты налогов — их появление обусловлено как самим существованием налогов, так и активностью по поиску тех, кто уклоняется. Меняется структура налогового законодательства (заметим – не статья УК, а всего лишь экономическая регуляция!) – и то же поведение, которое только что считалось преступным, оказывается законопослушным, и наоборот. В зависимости от политики государства некоторые виды экономической деятельности криминализируются или декриминализируются.

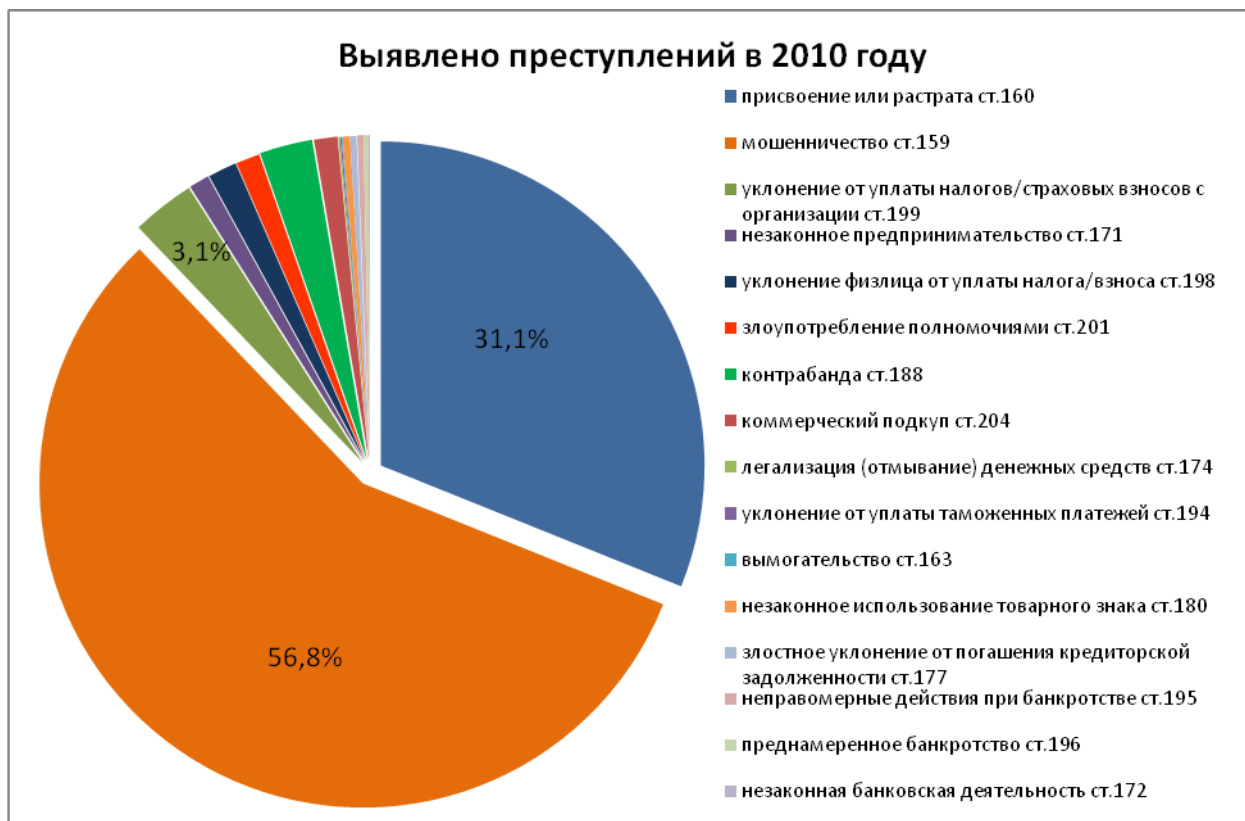
Например, «спекуляция» (ст. 154 УК РСФСР) или «валютные операции» (ст. 88 УК РСФСР) в советский период преследовались по закону. С 1996 по 2003 г. уголовно наказуемым преступлением считалось создание коммерческой организации без намерения осуществлять предпринимательскую или банковскую деятельность (ст. 173 «Лжепредпринимательство»); сейчас эта норма отменена. То же касается и активности правоохранителей. В отличие от общеуголовных, преступления в сфере экономической деятельности чаще обладают спецификой состава, которая исключает наличие потерпевшего, или делает невозможным подачу им заявления; здесь чаще бывают области расследования, для которых необходимо использование специальных знаний – от бухгалтерского учёта до понимания сложных производственных процессов; инициатива в возбуждении дел принадлежит правоохранителю чаще, чем пострадавшему, и т.д.

В итоге, изменение показателей «экономической» преступности во времени дает представление не столько о поведении физических или юридических лиц, нарушающих закон, сколько об активности правоохранительных органов в экономической сфере и ее изменениях в зависимости от ряда внешних факторов, таких как организационные и законодательные изменения, изменения политики в области борьбы с экономическими преступлениями. В этом ее отличие от общеуголовной преступности, включая и преступления против собственности.

## Структура преступлений в сфере экономической деятельности

На рисунке 1 представлена общая структура экономических преступлений по состоянию на 2010 год: число зарегистрированных преступлений (возбужденных уголовных дел) по основным экономическим статьям в процентном соотношении друг с другом.

**Рисунок 1. Преступления в сфере экономической деятельности и по ст. 159, 160 УК, выявленные<sup>1</sup> в 2010 году**



На диаграмме видно, что преступления, входящие в состав 22 главы «преступления в сфере экономической деятельности» составляют всего 12% от всей массы преступлений, если мы включаем в состав «предпринимательских» ст. 159 и 160. Но, как уже говорилось ранее, большинство (или, по крайней мере, очень значительная часть) осужденных по этим статьям правонарушителями в сфере бизнеса не являются. Однако, «выбросив» эти статьи из рассмотрения вообще, мы получили бы сильно заниженную картину преследования преступности в предпринимательской сфере.

<sup>1</sup> Здесь и далее речь идет о преступлениях, которые выявлены (зарегистрированы) правоохранительными органами.

**Таблица 1. Структура преступлений в сфере экономической деятельности в 2010 году**

Статья	Выявлено преступлений	Доля в общем количестве
Мошенничество ст.159	69 445	56,8%
Присвоение или растрата ст.160	38 008	31,1%
Уклонение от уплаты налогов/взносов с организации ст.199	3 847	3,1%
Контрабанда ст.188	3 224	2,6%
Уклонение физлица от уплаты налога/взноса ст.198	1 759	1,4%
Злоупотребление полномочиями ст.201	1 458	1,2%
Коммерческий подкуп ст.204	1 424	1,2%
Незаконное предпринимательство ст.171	1 241	1,0%
Незаконное использование товарного знака ст.180	442	0,4%
Неправомерные действия при банкротстве ст.195	398	0,3%
Злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности ст.177	393	0,3%
Преднамеренное банкротство ст.196	288	0,2%
Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных незаконным путем ст.174	108	0,1%
Уклонение от уплаты таможенных платежей, взимаемых с организации или физического лица ст.194	91	0,1%
Незаконная банковская деятельность ст.172	84	0,1%
Вымогательство ст.163	69	0,1%
Принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения ст.179	13	0,0%
ВСЕГО	122 292	100,0%

Для последующего анализа было отобрано пять наиболее часто применяемых с 2000 г. «предпринимательских» статей, которые покрывали 90,7% всех выявленных преступлений. Они приведены в таблице 2. К 2010 году эти же пять статей покрывали уже 93,5% всех выявленных преступлений. Это три статьи из гл.22 УК, и две «непрофильных», на которые приходится, по экспертным данным, основная доля активности правоохранительных органов в сфере экономической деятельности<sup>2</sup>.

**Таблица 2. Структура преступлений в сфере экономической деятельности по пяти статьям, наиболее часто применявшимся в 2000 году**

Статья	Выявлено		Направлено в суд из выявленных	
	2000	2010	2000	2010
Присвоение или растрата ст.160	34,6%	31,1%	75,4%	82,9%
Мошенничество ст.159	33,6%	56,8%	72,9%	67,6%
Уклонение от уплаты налогов/взносов с организации ст.199	11,4%	3,1%	12,6%	21,5%
Незаконное предпринимательство ст.171	6,2%	1,0%	30,8%	48,3%
Уклонение физического лица от уплаты налога/взноса ст.198	5,0%	1,4%	12,0%	20,5%
СУММА	90,7%	93,5%		

За период 2000–2011 происходило перераспределение активности правоохранительных органов. Применение «профильных» статей с конкретными составами, касающимися каких-либо сторон собственно экономической деятельности, падало; росло же, применение статьи «Мошенничество». Как показано на рисунке 2, практически сошло на нет применение ст. 199

<sup>2</sup> Здесь и далее весь анализ будет проводиться на основании данных за 2000–2010, поскольку они доступны в полном объеме, однако, на диаграммах будут продемонстрированы и оценки для 2011 года, сделанные на основании статистики за первое полугодие.



«Уклонение от уплаты налогов» — с 11,4% в 2000 году до 3,1% в 2010 году, а применение статей 171 «Незаконное предпринимательство» и 198 «Уклонение физического лица от уплаты налога» с 5–6% упали до 1%. Последнее стало следствием налоговой реформы — упорядочивания взимания налогов, а также применения процедуры возмещения ущерба как альтернативы уголовному преследованию. Также наблюдается небольшое снижение относительной доли применения статьи 160 «Присвоение или растрата» в общей активности и опережающий рост использования статьи 159 «Мошенничество». Как мы видим, правоприменение по ст.159 и 160 заметно отличается от обычных «предпринимательских» статей: процент передачи дел в суд там намного выше, что свойственно и другим общеуголовным статьям (примерно такое соотношение свойственно общеуголовным статьям сравнимой тяжести). «Спрятанные» в эти графы предпринимательские дела просто тонут в общей массе. В чем причина все большего применения этих двух статей для преследования бизнеса? Эксперты называют три причины.

1. Диспозиции статей 22 гл. УК носят конкретный и хорошо специализированный характер: там четко прописано, что именно должно доказать обвинение, чтобы инкриминировать деяние подозреваемому. Сбор таких доказательств требует специальных знаний, анализа финансовых документов, демонстрации сложных финансовых схем, что зачастую недоступно не только рядовому сотруднику МВД, но и судье суда общей юрисдикции (большинство дел, связанных с анализом финансовых документов, оттягивает на себя арбитражный суд). Формулировка статьи «Мошенничество»: «хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путем обмана или злоупотребления доверием» большой изощренности в доказывании не требует, и достаточно расплывчата, чтобы при желании «подвести» под нее почти что любое деяние. Она просто удобнее в применении.
2. По «массовым» статьям давно наработаны рутинные практики правоприменения: приемы ведения следствия, технологии оформления дел, формулировки обвинительного заключения. Они часто встречаются, стандартны, и оперативные работники и следователи просто экономят силы и время, следуя знакомому образцу. В судах также стандартные, типовые дела проходят проще для обвинения – судьи привыкли к определенным составам и тоже наработали практики разрешения подобных дел.
3. «Предпринимательские» статьи оставляют меньше возможностей для давления на подсудимого; особенно существенно это стало после последней реформы УК, исключившей по ним возможность предварительного заключения.

В результате, облегчая себе жизнь, сторона обвинения фиксирует преступления, совершенные в процессе экономической деятельности, как обычные преступления против собственности, чем затрудняет анализ динамики преступности в сфере бизнеса и занижает реальный масштаб давления на бизнес со стороны силовых структур. Сколько таких преступлений спрятано в статьях 159 и 160 точно оценить невозможно, но соотношение представленности разных статей в тех немногих «предпринимательских» случаях, которые нам удалось собрать, позволяет предположить, что это количество сравнимо с количеством осужденных по всей ст. 22, а возможно и превосходит его.

**Рисунок 2. Изменение структуры применения основных статей во времени**

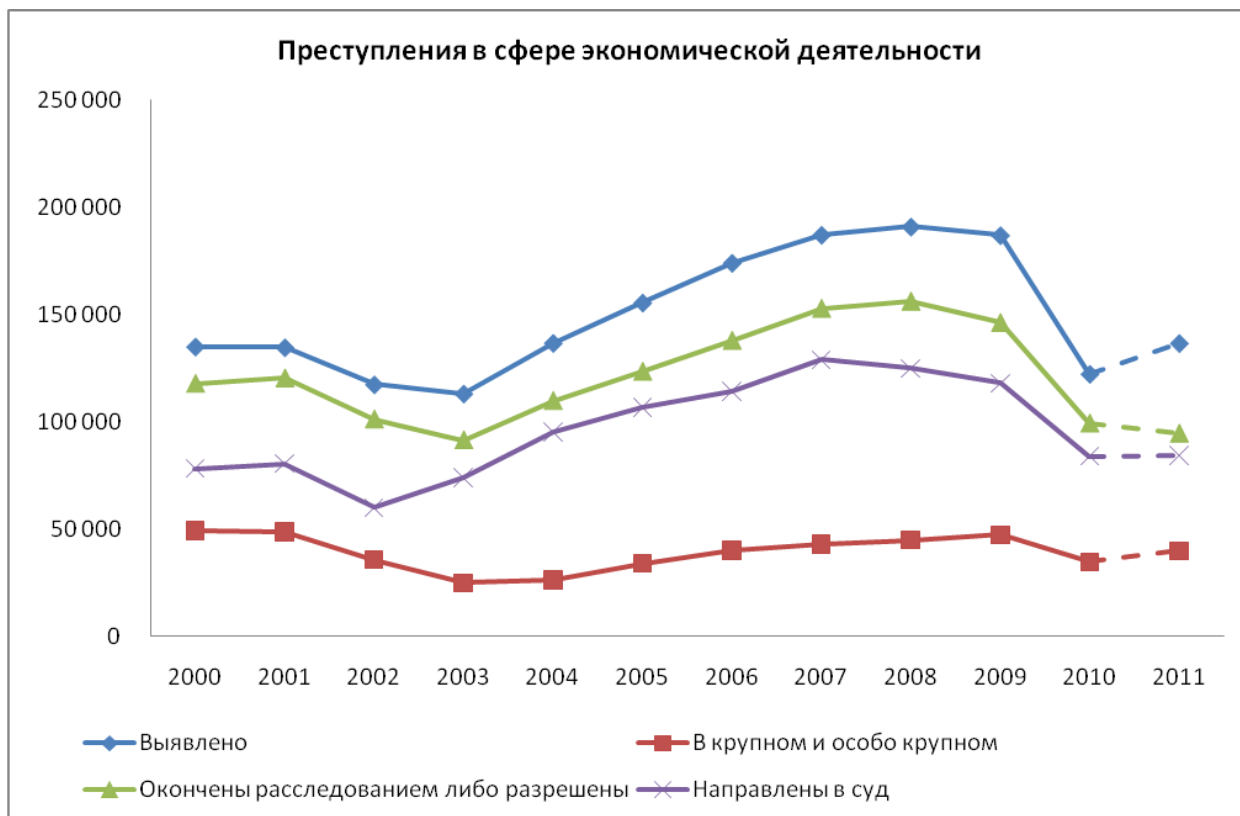


## **Динамика экономических преступлений**

В динамике за 12 лет выделяются три периода: до 2003 года снижение количества дел по экономическим преступлениям, в 2004–2008 годах уверенный подъем, а затем снова спад. Как видно на следующих диаграммах, динамика экономической преступности имеет схожий рисунок по разным статьям кроме ст. 188 «Контрабанда». Логично предположить, что сходная динамика по разным экономическим статьям — продукт изменения активности правоохранительных организаций (оперативного состава и следователей МВД и Следственного комитета) под действием внешних и внутренних факторов. Организационное единство и наличие общей политики способны породить согласованное изменение поведения множества работников правоохранительных органов, а оно, в свою очередь, меняет общую картину преступности. Другими словами, синхронное изменение характерно для разных – предположительно - преступлений, находящихся в ведении МВД, но не просматривается в единственной статье, находящейся в ведении другого ведомства, таможенной службы и ее следственных органов, что также говорит в пользу тезиса о сконструированном характере экономических преступлений.

Рисунок 3 отражает динамику выявления, расследования и направления в суд по экономическим статьям Уголовного Кодекса, наиболее часто применяющимся в отношении предпринимателей (статьи, приведенные в таблице 1).

**Рисунок 3. Динамика выявления, расследования и направления в суд по преступлениям в сфере экономической деятельности**



Динамика по основным показателям преступности в сфере экономической деятельности (выявление, расследование и направление в суд) отражена в таблице 3.

**Таблица 3. Изменение числа выявленных экономических преступлений, % к предыдущему году**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Выявлено в % к предыдущему году	99,7%	87,2%	96,3%	120,9%	113,8%	111,9%	107,5%	102,0%	97,9%	65,4%	111,7%
В крупном и особо крупном	98,9%	73,4%	69,7%	105,2%	129,6%	118,2%	107,1%	104,3%	105,3%	73,4%	114,8%
Окончены расследованием либо разрешены	102,2%	84,1%	90,4%	120,1%	112,4%	111,7%	110,9%	102,2%	93,6%	67,9%	95,3%
Направлены в суд	102,9%	74,5%	123,2%	128,7%	112,3%	106,8%	113,0%	96,9%	94,4%	71,2%	100,6%

Из приведенной таблицы видно, что резкий рост активности правоохранительных органов произошел в 2004 и 2005 годах (в том числе и выявление преступлений в крупном и особо крупном размере), а в 2010 году произошел резкий спад. К 2008 году количество выявленных экономических преступлений превзошло уровень 2000 года на 41,4%, а в 2011 практически вернулось к уровню 2000 года.

**Таблица 4. Количество и доля (в % от выявленных) по годам (2000–2012)**

ГОД	Выявлено, всего	В т.ч. в крупном и особо крупном	Окончены расследованием либо разрешены	Направлены в суд	% в крупном и особо крупном размере	% окончены расследованием или разрешены	% направленных в суд
2000	135 036	49 235	117 740	78 266	36,5%	87,2%	58,0%
2001	134 653	48 696	120 317	80 515	36,2%	89,4%	59,8%
2002	117 394	35 767	101 150	59 964	30,5%	86,2%	51,1%
2003	113 097	24 935	91 401	73 846	22,0%	80,8%	65,3%
2004	136 711	26 234	109 772	95 066	19,2%	80,3%	69,5%
2005	155 514	34 007	123 385	106 785	21,9%	79,3%	68,7%
2006	174 008	40 196	137 810	114 069	23,1%	79,2%	65,6%
2007	187 065	43 047	152 806	128 895	23,0%	81,7%	68,9%
2008	190 885	44 908	156 128	124 879	23,5%	81,8%	65,4%
2009	186 872	47 310	146 160	117 891	25,3%	78,2%	63,1%
2010	122 292	34 728	99 222	83 909	28,4%	81,1%	68,6%
2011	136 642	39 872	94 518	84 452	29,2%	69,2%	61,8%

На рисунке 4 представлена динамика выявленных экономических преступлений по наиболее массовым статьям УК (ст. 159, ст. 160, ст. 171, ст. 198, ст. 199). Это пять статей, на которые приходилось от 90 до 93% всей активности правоохранительных органов по борьбе с экономическими преступлениями в 2000 году.

**Рисунок 4. Динамика по первым пяти статьям, наиболее часто применяемым в 2000 году**



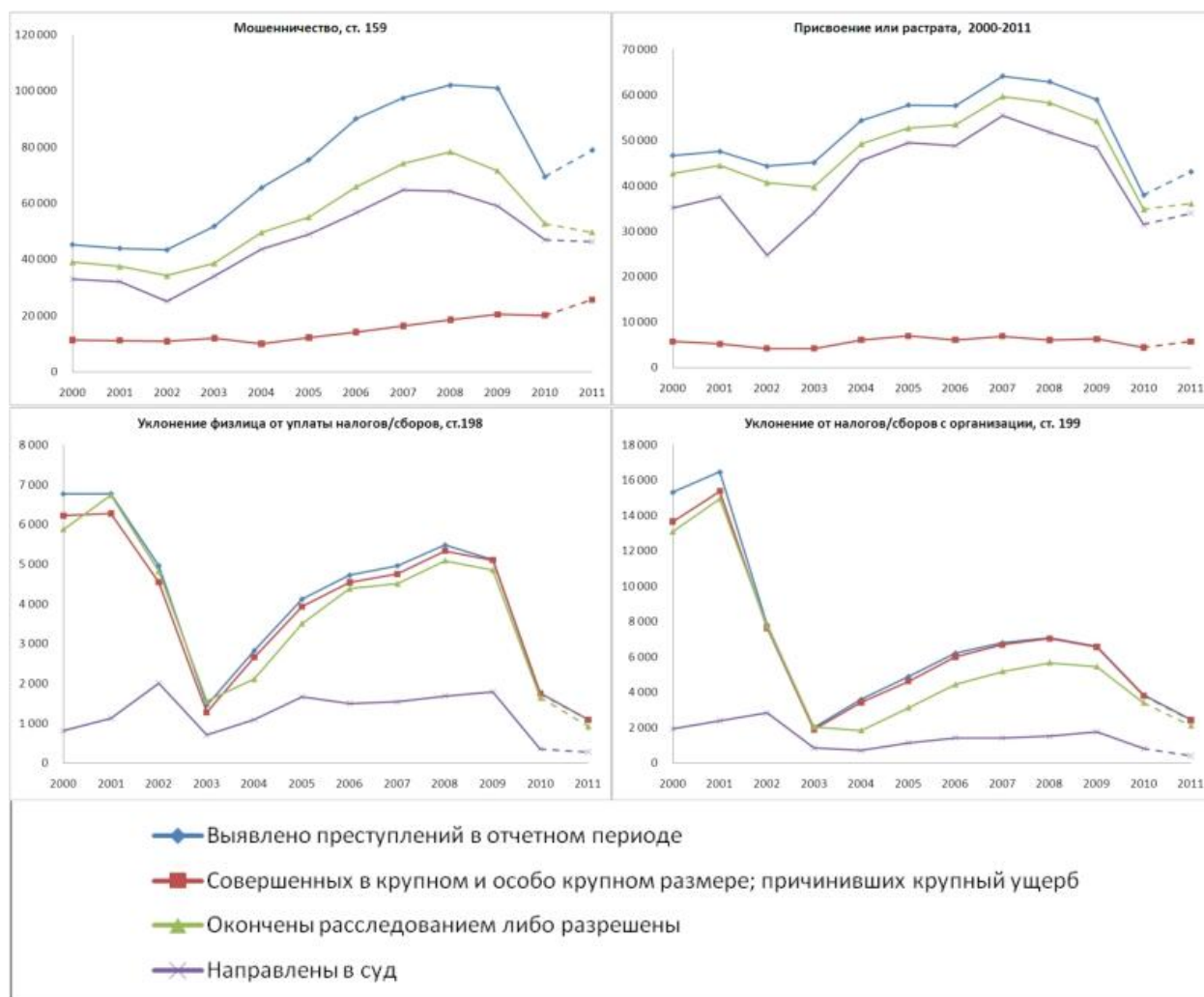
Состав наиболее массовых статей претерпел изменение в 2003 году, когда из числа наиболее часто применяемых статей выбыла ст. 171 «Незаконное предпринимательство», а её место заняла ст. 188 «Контрабанда».

**Таблица 5. Статистика выявления преступлений по пяти статьям, наиболее часто применяемым в 2000 году**

Статья	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Мошенничество ст.159	45338	44017	43453	51902	65532	75517	90152	97458	102040	100942	69445	78868
Присвоение или растрата ст.160	46720	47590	44359	45152	54368	57770	57629	64120	62874	58929	38008	43 138
Незаконное предпринимательство ст.171	8 370	7 249	4 783	1 926	1 306	2 596	3 003	3 121	3 035	3 728	1 241	1 028
Уклонение физлица от уплаты налога ст.198	6 771	6 776	4 965	1 461	2 830	4 123	4 725	4 965	5 484	5 110	1 759	1 096
Уклонение от уплаты налогов /взносов с организации ст.199	15330	16 477	7 838	2 022	3 620	4 904	6 236	6 815	7 098	6 625	3 847	2 454
Контрабанда ст.188	2 443	2 245	2 066	2 325	2 157	2 767	4 850	4 218	5 053	5 181	3 224	3 800

На рисунке 5 представлена динамика по четырем статьям, составлявшим ядро массовых «экономических статей».

**Рисунок 5. Динамика основных статистических показателей по наиболее массовым статьям**



В отношении налоговых преступлений видна тенденция повышения доли преступлений, совершенных в крупном и особо крупном размере. Это говорит о том, что, приняв в свое

ведение налоговые преступления (с ликвидацией налоговой полиции), МВД перестало заниматься мелкими уклонениями от уплаты налогов. При этом доля дел по поводу уклонения от уплаты налогов физическими лицами, направленных в суд остается довольно низкой. Это объясняется тем фактом, что лицо, добровольно уплатившее налоги и преследуемое по этой статье впервые, освобождается от уголовной ответственности (ст. 198 УК, примечание 2), а также существенными успехами ФНС в развитии системы досудебного урегулирования налоговых споров – дело просто не попадает в ведение МВД.

Далее будут рассмотрены статьи 171 «Незаконное предпринимательство» и 188 «Контрабанда».

**Рисунок 6. Динамика по ст. 171 «Незаконное предпринимательство»**



**Таблица 6. Доля преступлений, совершенных в крупном и особо крупном размере, доля направленных в суд, средний размер ущерба по ст. 171 «Незаконное предпринимательство»**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Кол-во в крупном и особо крупном размере	7 845	6 953	4 543	1 799	1 230	2 481	2 894	3 049	2 988	3 628	1 229	1 010
Доля в крупном и ос. крупном р-ре по ст. 171	93,7%	95,9%	95,0%	93,4%	94,2%	95,6%	96,4%	97,7%	98,5%	97,3%	99,0%	98,2%
Кол-во направленных в суд	2 577	2 573	1 765	700	537	1 154	1 298	1 450	1 159	1 461	600	304
Доля направленных в суд по ст.171	30,8%	35,5%	36,9%	36,3%	41,1%	44,5%	43,2%	46,5%	38,2%	39,2%	48,3%	29,6%

Начиная с 2003 года статья 171 «Незаконное предпринимательство» выбывает из пятерки лидеров и ее место занимает статья 163 «Контрабанда». Для этой статьи характерно полное отсутствие тренда, выявленного ранее. По этой статье не наблюдается столь резкого падения к 2003 году. Напротив, до 2005 года динамика по этой статье достаточно стабильна. После всплеска в 2005 году устанавливается новый уровень, вокруг которого

колеблется регистрация преступлений по статье «Контрабанда». При этом доля преступлений в крупном и особо крупном размере после 2006 г. стабильно снижалась: активность таможенной службы перешла на борьбу с мелкими нарушениями. Можно предположить, что крупные игроки или стабилизировали свои отношения с таможней, или действительно «вышли из тени» - в любом случае, хорошо заметно, что динамика по этой статье не подчиняется общим трендам.

**Рисунок 7. Динамика по ст. 188 «Контрабанда»**



**Таблица 7. Доля преступлений, совершенных в крупном и особо крупном размере, доля направленных в суд, средний размер ущерба по ст. 188 «Контрабанда»**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Кол-во в крупном и особо крупном размере	1 874	1 669	1 396	1 691	1 290	1 881	3 782	2 836	3 178	3 039	1 504	1 728
Доля в крупном и ос. крупном р-ре по ст. 188	76,7%	74,3%	67,6%	72,7%	59,8%	68,0%	78,0%	67,2%	62,9%	58,7%	46,7%	45,5%
Кол-во направленных в суд	1 626	1 292	962	1 065	984	1 394	1 827	1 981	2 745	2 763	1 928	1 490
Доля направленных в суд по ст.188	66,6%	57,6%	46,6%	45,8%	45,6%	50,4%	37,7%	47,0%	54,3%	53,3%	59,8%	39,2%

### **Причины изменения активности правоохранительных органов**

На приведенных выше рисунках и в таблицах видна сходная динамика по всем основным статьям УК, применяющимся МВД для преследования бизнеса, отсутствующая по ст. 188 «Контрабанда», находящейся вне сферы ведения этого ведомства. Это падение в 2001–2003 годах, потом рост до 2008 и снова падение после 2009 года.

Наиболее заметное падение в 2001–2003 гг. произошло в отношении выявления и расследования налоговых преступлений. Число выявленных преступлений по ст. 199 упало с 15330 в 2000 г. до 2222 в 2003 году, то есть более, чем в 7 раз. Аналогичный спад, с

максимуму в 6771 в 2000 до минимума в 1461 в 2003 году произошел и по ст. 198. Спад в преследовании организаций и физических лиц за уклонение от уплаты налогов связан, очевидно, с либеральной налоговой реформой 2000–2003 годах, включавшей снижение корпоративных и подоходных налогов, принятие Налогового кодекса и реорганизацию ведомств, обеспечивающих сбор налогов и борьбу с соответствующими нарушениями. Само облегчение налогового бремени, введение более четких процедур взимания налогов в сочетании с политическими декларациями о снижении барьеров для предпринимательства привело к тому, что уголовное преследование было снижено и налоговые споры и санкции перешли в область административного права. Налоговая полиция была упразднена и налоговые преступления были переданы в ведение Управлений по налоговым преступлениям в МВД. Эта реорганизация также привела к снижению активности правоохранителей.

На снижение активности правоохранительных органов также оказал влияние новый Уголовно-процессуальный кодекс, вступивший в силу с 1 июля 2002 года. Введение новых процессуальных норм требовало адаптации к ним и это также могло временно снизить активность правоохранительных органов.

Наконец, в период 2001–2002 гг. политическим руководством страны было сделано много заявлений в поддержку частного бизнеса, а также гуманизации уголовного законодательства и уголовной политики. В частности, тезис о необходимости гуманизации уголовной системы прозвучал в послании Президента Федеральному собранию в 2002 году<sup>3</sup>.

В 2003 году, однако, началось дело ЮКОСА, в рамках которого были использованы ст. 159 и 199. К 2005 году неудобства, вызванные организационными и процессуальными нововведениями, коснувшимися МВД, были преодолены, новые практики применения изменившихся законов наработаны, а дело ЮКОСа стало своего рода сигналом для активизации правоохранительных органов по отношению к частному бизнесу: начался быстрый рост числа выявленных экономических преступлений. Число выявленных мошенничеств достигло пика в 102040 уголовных дел в 2008, а пик присвоений и растрат в 64120 уголовных дел пришелся на 2007 год.

Спад активности правоохранительных органов, наблюдается с 2009 года и связан сначала с политическими сигналами и кампанией по защите предпринимателей, проводимой новым Президентом с лета 2008 года, а также кампанией по гуманизации законодательства в области экономических преступлений. Однако наиболее сильный спад, пришедшийся на 2010 год (на 35% по ст. 160 и на 31% по ст. 159), следует объяснять начавшейся реформой милиции, которая сопровождалась законодательными и кадровыми изменениями, а также общей неопределенностью по поводу дальнейшей реорганизации. Попросту говоря, сотрудники МВД были дезориентированы, снизили свою активность, что отразилось в статистике как снижение экономической преступности.

Как видим, изменения в зарегистрированной динамике «предпринимательской преступности», продемонстрированные в предыдущем разделе, хорошо согласуются с организационными и политическими изменениями в активности МВД. Вместе с тем, динамика выявления преступлений никак не согласуется с динамикой основных макроэкономических показателей. Так, в период экономического кризиса 2008-2009 гг., в соответствии с обычной криминологической логикой, следовало бы ожидать роста преступности, однако этого не происходит. Не прослеживается обычный спад преступности в период экономического роста (хорошо заметный на общеуголовных преступлениях). Не видно корреляции статистики раскрытия предпринимательских преступлений и с другими

---

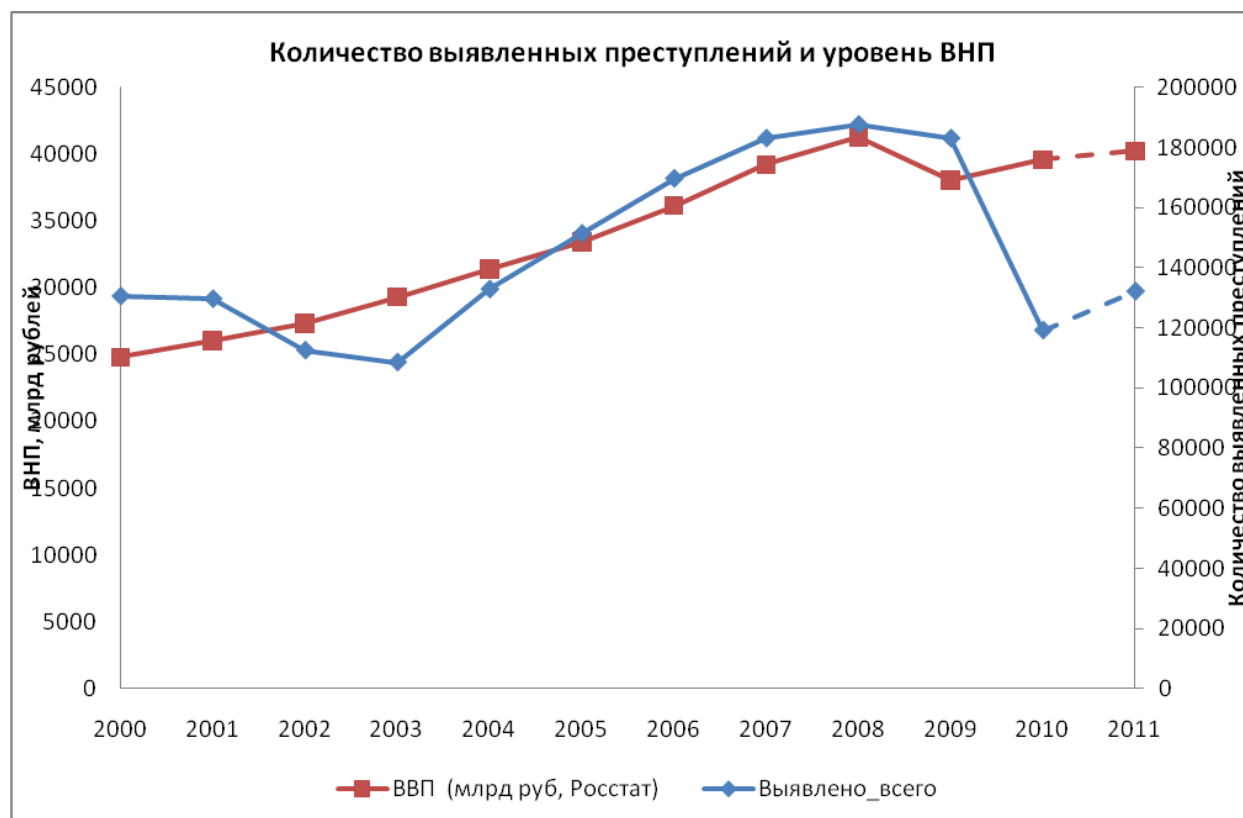
<sup>3</sup> «И, наконец, нам крайне важна гуманизация уголовного законодательства и системы наказаний. Сегодня за преступления небольшой и средней тяжести фактически следуют те же самые санкции, что и за тяжкие. Преступность от этого не уменьшается, а люди только ожесточаются.

Между тем уже по действующему законодательству у судов есть возможность вместо лишения свободы применять штрафы и другие, более гуманные меры наказания. Однако этой возможностью они пользуются редко. Считаю, что применение наказаний, не связанных с лишением свободы, – там, где, конечно, это обосновано, там, где есть основания для этого, – должно стать широкой судебной практикой.» Послание Президента РФ Федеральному собранию. 18 апреля 2002 года. Режим доступа [http://archive.kremlin.ru/appears/2002/04/18/0001\\_type63372type63374type82634\\_28876.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2002/04/18/0001_type63372type63374type82634_28876.shtml)



индикаторами делового климата, с факторами, традиционно влияющими на предпринимательское поведение или на рост/спад преступности в целом.

**Рисунок 8. Количество выявленных преступлений и уровень ВВП**



Таким образом, было бы ошибочно приписывать меняющийся уровень экономической преступности, зафиксированный ведомственной статистикой, поведению физических или юридических лиц, занятых экономической деятельностью. Это по большей части результат политических, законодательных и внутриорганизационных событий, коснувшихся правоохранительных органов и повлиявших на поведение их сотрудников.

## Динамика ущерба

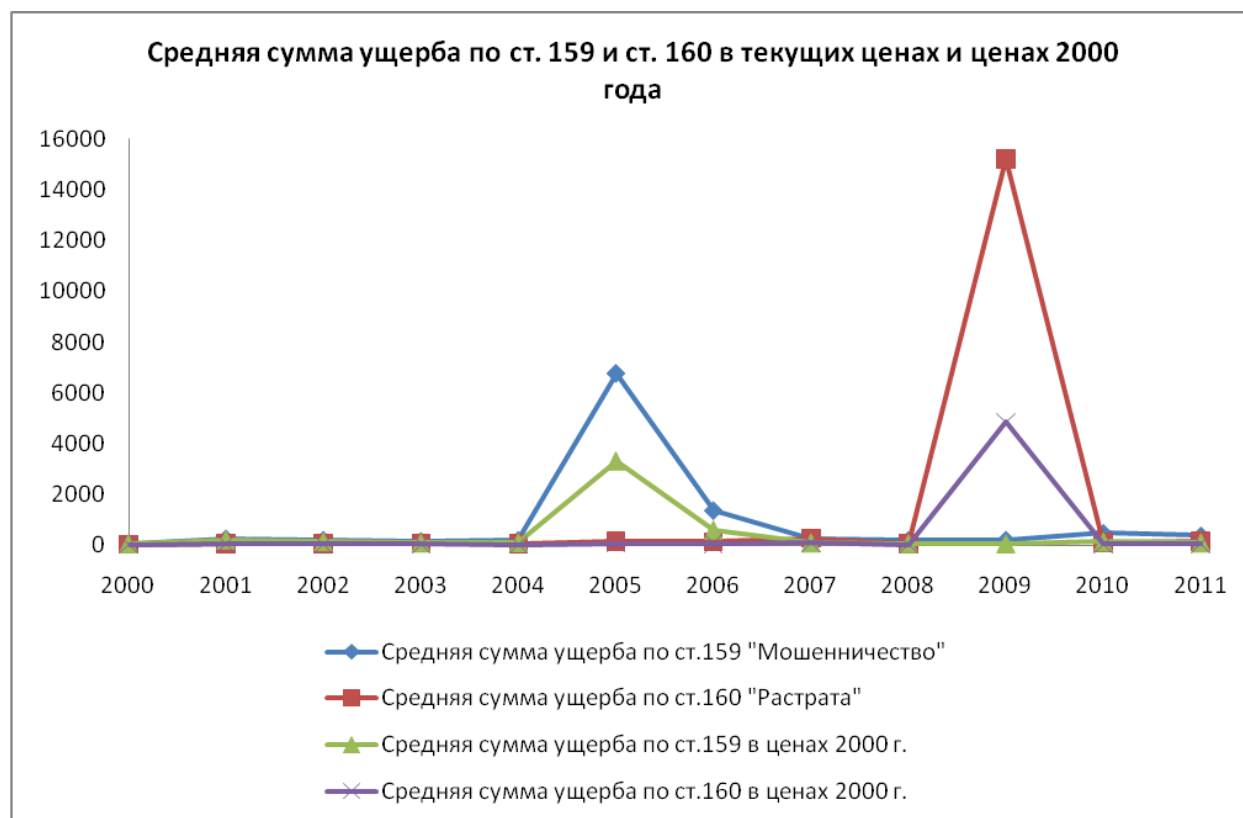
Сумма ущерба от выявленных преступлений является одной из важнейших характеристик активности правоохранительных органов. Она позволяет определить реальный масштаб событий, которые классифицируются как преступления. При этом, принцип равного наказания за равное преступление требует учитывать инфляцию при определении меры наказания по экономическим преступлениям. Так, с января 2000 по январь 2011 года реальная покупательная способность рубля упала почти в 3,8 раза (рубль января 2011 года скорректированный на индекс инфляции равен 27 копейкам января 2000 года). Соответственно, одна и та же тысяча рублей представляет собой принципиально разную ценность. Но нижняя граница ответственности по простым имущественным преступлениям (в частности, мошенничество, присвоение или растрата) оставалась с 2003 года на уровне 2500 рублей. Для экономических статей (налоговые и чисто предпринимательские преступления — гл. 22 УК) граница эти границы также оставались неизменными (хотя и были выше) и лишь граница крупного размера была изменена в 2010 году в рамках инициированной президентом Медведевым реформы уголовного законодательства. Это значит, что в реальном выражении (с учетом инфляции) в 2010 году могли привлекать к уголовной ответственности за хищение (растрату) в размере 780 рублей в реальных ценах 2003 года. Поскольку корректировки нижней границы ответственности долгое время не проводилось, инфляция автоматически повышала репрессивность уголовного законодательства.

Кроме того, сумма ущерба позволяет понять, каков масштаб преступления, с которым борются правоохранительные органы — оценить динамику их работы и понять эффективность этой деятельности.

## Массовые экономические статьи

Для самых массовых статей «экономического» раздела УК сумма ущерба имеет примечательную динамику. Этот показатель получается путем деления общего числа зарегистрированных преступлений на общий ущерб от них, зафиксированный в милицейской отчетности.

**Рисунок 9. Динамика среднего ущерба по наиболее массовым экономическим статьям**



**Таблица 8. Средние суммы ущерба по статьям 159 «Мошенничество» и 160 «Присвоение или растрата», тыс.руб**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Средняя сумма ущерба по ст.159	55,5	256,7	205,0	155,5	198,3	6779,4	1373,1	255,0	190,9	207,2	471,3	372,7
Средняя сумма ущерба по ст.160	21,7	60,9	38,7	75,6	41,2	151,0	130,8	263,4	57,4	15231,3	112,0	158,5
Средняя сумма ущерба по ст.159 в ценах 2000 г.	55,5	213,6	143,8	94,8	107,9	3302,6	603,2	102,8	68,8	65,9	137,7	100,8
Средняя сумма ущерба по ст.160 в ценах 2000 г.	21,7	50,7	27,1	46,1	22,4	73,6	57,5	106,2	20,7	4841,5	32,7	42,9

Наблюдаемые по этим двум статьям резкие всплески в 2005 и в 2009 году объясняются двумя громкими делами против Михаила Ходорковского и его «подельников», которые ответственны за огромную часть этого ущерба. Как мы видим, для статьи «мошенничество» ущерб по среднему делу взлетает до 6,5 миллионов рублей в 2005 году, а для статьи «присвоение или растрата» - в 2009 до 15 миллионов. Если мы уберем эти аномалии, то картина коренным образом изменится.

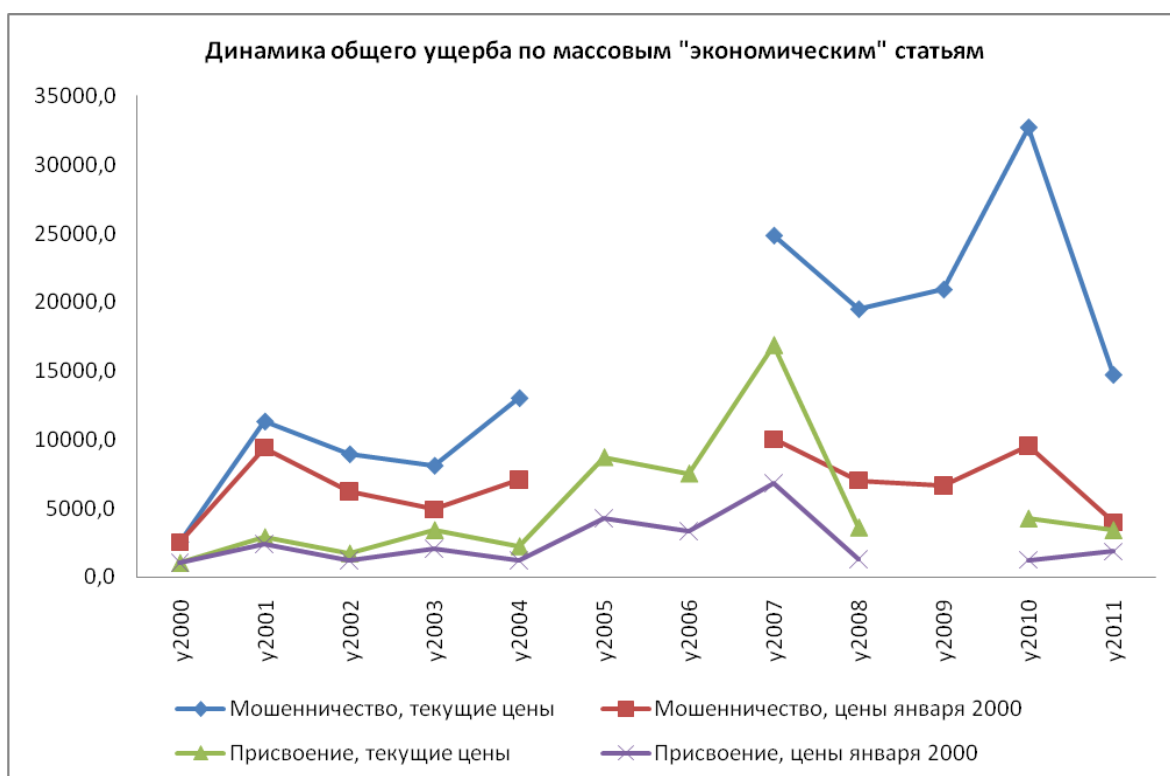
**Рисунок 10. Динамика среднего ущерба по массовым экономическим статьям без аномалий**



По величине ущерба среднее преступление по статье «Мошенничество», начиная с 2001 года, становилось все меньше и меньше, с учетом инфляции. Небольшой подъем в 2010–11 годах объясним сокращением общей активности правоохранительных органов (см. диаграмму ниже) и, соответственно, полным игнорированием мелких преступлений.

Если мы посмотрим на рисунок 11, отражающий общий ущерб от мошенничеств и растрат (изъяв отсюда годы, цифры по которым смещены благодаря двум процессам Ходорковского), то увидим следующее.

**Рисунок 11. Общий ущерб по массовым экономическим статьям**



Общий объем ущерба по статье «Мошенничество» непрерывно рос с 2003 года, но с учетом инфляции оставался практически стабильным (колеблясь между 5 и 10 млрд рублей в ценах 2000 года). В случае со статьей «Присвоение или растрата» общий ущерб рос и в текущих, и в реальных ценах до 2007 года, а с того момента также уверенно сокращается.

Таким образом, мы можем говорить о том, что по параметру ущерба по этим двум статьям реальная практика правоохранительных органов не претерпела изменений за последние 12 лет — преступления примерно того же реального размера раскрываются сотрудниками ОБЭПов с выявлением примерно того же общего ущерба. Наблюдается небольшая (видимо, связанная с реформированием) просадка на 2010–2011 годах, которая, однако, не очень велика. То есть, все увеличение ущерба от экономических преступлений, который фиксировался ведомственной статистикой, «съедалось» инфляцией.

## Налоговые статьи

При этом законодательные изменения последних лет, направленные на декриминализацию небольших налоговых нарушений, на первый взгляд, вполне сработали. На рисунке 12 отражена динамика средней суммы ущерба от уклонения от налогов физическими лицами.

**Рисунок 12. Динамика средней суммы ущерба по ст. 198**



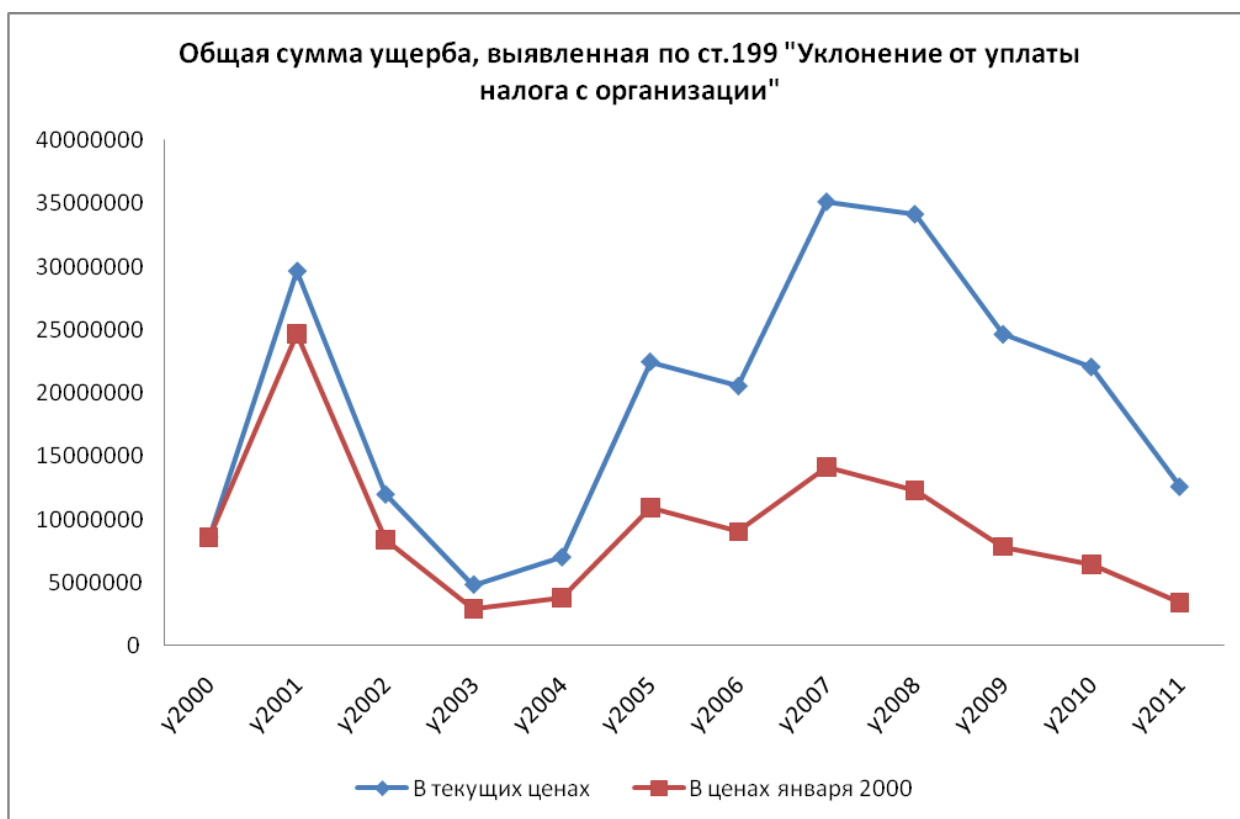
Как видно, сумма среднего ущерба непрерывно растет как в реальных цифрах, так и с учетом инфляции. Несколько иначе эта ситуация выглядит на примере статьи, которая предусматривает ответственность за налоговые нарушения юридических лиц, показанная на рисунке 13.

Здесь видно, что практически весь рост сумм (связанный, в частности, с изменениями уголовного закона – реформами президента Медведева) всего лишь вводит давно необходимую «поправку» на инфляцию — учитывает четырехкратное удешевление рубля за последние 10 лет и снижает возможности селективного правоприменения (уголовного преследования по чрезвычайно мелким делам). По большому счету реформа позволила всего лишь соразмерно инфляции сократить общее количество лиц, преследуемых по этой статье.

Тем не менее, в одной сфере политика гуманизации уголовного законодательства дала и положительные результаты. При том, что средний размер ущерба (с поправкой на инфляцию) был практически стабилен, общий размер ущерба, (то есть, средний ущерб,

умноженный на количество привлеченных к ответственности (см. диаграмму 5)) начал падать в 2008–2009 годах и этот тренд сохраняется до сих пор. То есть, можно говорить о том, что правоприменители восприняли «сигнал» и снизили активность, но не о том, что сработали поправки, снижающие сумму ущерба.

**Рисунок 13. Общая сумма ущерба, выявленная по ст. 199**



**Таблица 9. Сумма ущерба, выявленная по ст. 199 «Уклонение от уплаты налога / взносов с организации»**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Установленная сумма ущерба, млн. руб	8557,7	29648,5	11947,8	4798,2	6970,7	22449,8	20531,9	35141,1	34151,9	24632,3	22048,5	12550,7
Ущерб в ценах января 2000 года, млн.руб	8557,7	24666,0	8381,1	2924,2	3793,1	10936,5	9019,1	14161,9	12299,6	7829,8	6441,7	3395,2

Сумма ущерба от экономических преступлений, представленных в ведомственной статистике по каждой из статей УК, имеет тенденцию к росту. По идее, это должно показывать, что экономическая преступность несет возрастающую угрозу обществу. Однако простой учет инфляции за период 2000–2011 показывает, что в реальном выражении эта сумма либо остается на постоянном уровне, либо падает. Действительный ущерб от хищения в 1000 рублей в 2002 году примерно равен ущербу в 2500 рублей в 2011 году исключительно в результате роста денежной массы, цен и соответствующего обесценения рубля. С точки зрения экономики, это одинаковые по тяжести преступления. С точки зрения закона и практики правоприменения — разные. Ущерб в 1000 рублей в 2003 году вообще не создавал повода для уголовного преследования по поводу простых имущественных преступлений (в частности, кража, присвоение, растрата, мошенничество). Также, нижний порог для уголовного деяния и порог суммы ущерба, после которого деяние квалифицируется как совершенное в крупном и особо крупном размере (то есть, как более тяжелое), оставался практически неизменным за прошедшее десятилетие.

## Приложение

**Таблица 10. Количество и доля (в % от общего числа преступлений по экономическим статьям) совершенных в крупном и особо крупном размере и количество и доля направленных в суд по ст. 159 «Мошенничество»**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Кол-во в крупном и особо крупном размере	11343	11147	10854	11987	9996	12185	14152	16333	18527	20460	20159	25664
Доля в крупном и особо крупном размере по ст. 159	25,0%	25,3%	25,0%	23,1%	15,3%	16,1%	15,7%	16,8%	18,2%	20,3%	29,0%	32,5%
Кол-во направленных в суд	33049	32100	25189	34076	43633	48971	56704	64771	64266	58998	46966	46336
Доля направленных в суд по ст.159	72,9%	72,9%	58,0%	65,7%	66,6%	64,8%	62,9%	66,5%	63,0%	58,4%	67,6%	58,8%

**Таблица 11. Количество и доля совершенных в крупном и особо крупном размере и доля направленных в суд по ст. 160 «Присвоение и растрата»**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Кол-во в крупном и особо крупном размере	5 771	5 213	4 241	4 260	6 157	6 995	6 141	6 968	6 109	6 295	4 457	5 774
Доля в крупном и ос. крупном р-ре по ст. 160	12,4%	11,0%	9,6%	9,4%	11,3%	12,1%	10,7%	10,9%	9,7%	10,7%	11,7%	13,4%
Кол-во направленных в суд	35 205	37 608	24 713	34 108	45 520	49 453	48 788	55 507	51 804	48 413	31 526	33 998
Доля направленных в суд по ст.160	75,4%	79,0%	55,7%	75,5%	83,7%	85,6%	84,7%	86,6%	82,4%	82,2%	82,9%	78,8

**Таблица 12. Доля преступлений, совершенных в крупном и особо крупном размере, доля направленных в суд, средний размер ущерба по ст. 199 «Уклонение от налогов/сборов с организации»**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Кол-во в крупном и особо крупном размере	13 673	15 387	7 655	1 905	3 441	4 636	6 016	6 704	7 053	6 576	3 817
Доля в крупном и особо крупном размере по ст. 199	89,2%	93,4%	97,7%	94,2%	95,1%	94,5%	96,5%	98,4%	99,4%	99,3%	99,2%
Кол-во направленных в суд	1 938	2 399	2 846	865	720	1 156	1 436	1 438	1 514	1 773	826
Доля направленных в суд по ст.199	12,6%	14,6%	36,3%	42,8%	19,9%	23,6%	23,0%	21,1%	21,3%	26,8%	21,5%

**Таблица 13. Доля преступлений, совершенных в крупном и особо крупном размере, доля направленных в суд, средний размер ущерба по ст. 198 «Уклонение физического лица от уплаты налогов/сборов»**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Кол-во в крупном и особо крупном размере	6 225	6 274	4 549	1 280	2 663	3 938	4 543	4 756	5 337	5 108	1 752	1 094
Доля в крупном и ос. крупном размере по ст. 198	91,9%	92,6%	91,6%	87,6%	94,1%	95,5%	96,1%	95,8%	97,3%	100,0%	99,6%	99,8%
Кол-во направленных в суд	813	1 129	2 014	708	1 092	1 670	1 501	1 539	1 691	1 793	361	284
Доля направленных в суд по ст.198	12,0%	16,7%	40,6%	48,5%	38,6%	40,5%	31,8%	31,0%	30,8%	35,1%	20,5%	25,9%

## Сотрудники ИПП:

**Научный руководитель: Вадим Волков** – д. с. н., PhD (Cambridge University), проректор по международным делам, профессор факультета политических наук и социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге, автор книги «Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ» (2005)

### Научные сотрудники:

**Элла Панеях** – Doctoral Candidate (University of Michigan), автор книги «Правила игры для российского предпринимателя» (2006)

**Кирилл Титаев** – социолог, специалист по проблемам неформальной экономики;

**Анна Хованская** – к.пол.н., юрист, специалист по судебной политике;

**Арина Дмитриева** – социолог, экономист, специалист по экономическому анализу права;

**Михаил Поздняков** – юрист, специалист по вопросам организации судебной деятельности.

**Административный директор: Мария Батыгина**

**Администратор: Камиля Тухтаметова**

---

*Европейский Университет в Санкт-Петербурге (ЕУСПб) был учрежден в 1994 году и начал свою работу как обучающая аспирантура по социальным наукам в 1996 году. Благодаря высокому профессионализму и уникальному научному потенциалу Европейский университет приобрел репутацию одного из самых динамичных и современных образовательных учреждений страны.*

---

## В серии «Аналитические записки по проблемам правоприменения» уже выпущены (доступны на сайте [www.enforce.spb.ru](http://www.enforce.spb.ru)):

<b>Январь 2010</b>	Произвольная активность правоохранительных органов в сфере борьбы с экономической преступностью. Анализ статистики
<b>Февраль 2010</b>	Ущерб от «копеечных дел», инициируемых государством в арбитражном суде
<b>Март 2010</b>	Обвинительный уклон в уголовном процессе: фактор прокурора. Анализ статистики
<b>Апрель 2010</b>	Численность и финансирование правоохранительных органов. Сравнительно-статистический анализ постсоциалистических стран.
<b>Май 2010</b>	Законодательная активность, стабильность законодательства и качество правовой среды: сравнительный анализ постсоциалистических стран
<b>Июнь 2010</b>	Реформа МВД в России четыре проблемы и восемь мер по их решению
<b>Сентябрь 2010</b>	Реформирование управления вневедомственной охраны в контексте развития рынка охранных услуг
<b>Январь 2011</b>	Система родовых сертификатов: правоприменительные барьеры в реализации реформы
<b>Март 2011</b>	От милиции к полиции: реформа системы оценки деятельности органов внутренних дел
<b>Апрель 2011</b>	Российское законодательство и баланс интересов правообладателей, пользователей и провайдеров в цифровую эпоху
<b>Май 2011</b>	Точки торможения в российской экономике: локализация и эффекты плохих институтов
<b>Июнь 2011</b>	Авторское право в Интернете: конфликты, распределение ответственности и варианты регулирования
<b>Июль 2011</b>	Доступ к судебным актам судов общей юрисдикции: мониторинг применения Федерального закона от 22 декабря 2008 г. N 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»