

УДК 343.9

*Д.С. Назарова***ВОПРОСЫ КРИМИНАЛИЗАЦИИ МОШЕННИЧЕСТВА В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

Закупки для государственных и муниципальных нужд являются основным способом расходования бюджетных средств. Однако, как показывает практика, увеличение таких расходов не всегда предполагает их эффективное использование. Это обстоятельство делает систему государственных закупок одной из самых коррупциогенных. Помимо всего прочего, нередки факты хищений выделяемых денежных средств и различного рода злоупотреблений. Таким образом, исследование названных негативных явлений выступает одной из актуальных задач уголовно-правовой науки.

В статье раскрываются сущность и содержание мошенничества в системе закупок для государственных и муниципальных нужд; рассматриваются вопросы, связанные с причинами и условиями, способствующими хищению бюджетных средств. Отсутствие специальных уголовно-правовых норм, предусматривающих ответственность за хищения в сфере государственных закупок, привело к тому, что многие из противоправных деяний так и остаются за рамками правового регулирования. В связи с этим в статье ставится вопрос об обоснованности дополнительной криминализации мошенничества в сфере государственных закупок; анализируются имеющиеся предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: криминализация, мошенничество, закупки для государственных и муниципальных нужд, противодействие коррупции, поставщик, торги.

Согласно ст.3 Федерального закона РФ от 05.04.2013 года №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ под закупкой товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд понимается совокупность действий, осуществляемых заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.

Как показывает практика, увеличение количества торгов, активное их внедрение в сферу государственного управления сопровождаются целым рядом проблем, начиная с неэффективного использования денежных средств, заканчивая хищениями и иными преступлениями.

В связи с этим одним из направлений реализации Национальной стратегии противодействия коррупции названо совершенствование условий, процедур и механизмов государственных и муниципальных закупок².

На проблему коррумпированности государственных закупок неоднократно обращалось внимание как в периодических публикациях, так и в монографических исследованиях. Вместе с тем нельзя не отметить, что в уголовном законодательстве России проблемы криминогенности закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд не нашли своего адекватного отражения.

Несмотря на то что в Уголовном кодексе Российской Федерации³ (далее – УК РФ) присутствует ряд норм, которые ставят под охрану интересы участников и организаторов (заказчиков) торгов (хотя и косвенно), многие крайне негативные проявления остаются за рамками уголовно-правового воздействия, что обусловлено отсутствием единого подхода к экономическому и правовому содержанию происходящих в экономике процессов. Кроме этого, преступления, совершаемые в сфере государственных закупок, характеризуются высокой степенью латентности, поскольку конструкции имеющихся в УК РФ норм не способствуют их эффективному правоприменению.

Сложившаяся ситуация вызвала неутраченные споры о целесообразности криминализации уголовной ответственности за ряд преступлений, совершаемых в сфере государственных закупок.

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

² Указ Президента РФ от 13.04.2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 года №63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Так, ряд авторов обосновывает назревшую необходимость криминализации таких преступлений [9]. Аналогичной позиции придерживаются и представители Федеральной антимонопольной службы РФ, которые отмечают, что «в Уголовный кодекс следует ввести составы преступлений, которые будут касаться преднамеренных действий по устранению конкуренции на торгах» [4].

Значимость соответствующих изменений не раз подчеркивалась и представителями депутатского корпуса. Так, некоторые депутаты предложили дополнить Уголовный кодекс РФ ст. 164.1, предусматривающей уголовную ответственность за хищение в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд и влекущей наказание вплоть до 20 лет лишения свободы [8].

Все имеющиеся в литературе предложения по криминализации могут быть сведены к предложению признания преступными следующих видов деяний:

- заключение контрактов, заведомо невыгодных для государства;
- осуществление государственной закупки, повлекшей ущерб в крупном размере;
- преднамеренные действия по устранению конкуренции на торгах.

Вместе с тем вопрос дополнительной криминализации в литературе не нашел однозначного решения. Например, Д.В.Гук придерживается мнения, согласно которому дополнительная криминализация подобных деяний избыточна [7]. Схожее мнение и у Б.В.Волженкина, который отмечает, что «криминализация нарушений законодательства о государственных закупках наглядно отражает тенденцию современной законопроектной деятельности, связанную со стремлением заполнить мнимые пробелы в уголовно-правовой охране путем конструирования специальных норм при наличии в УК РФ общих норм, действие которых распространяется на соответствующие деяния» [5].

Преступления в сфере закупок для государственных или муниципальных нужд, в зависимости от субъектов, их совершивших, можно разделить на несколько категорий:

– преступления, совершаемые организатором или заказчиком (в основном это преступления, уголовная ответственность за которые предусмотрена гл.8 и 30 УК РФ).

Это, например, хищения представителем заказчика денежных средств с использованием поддельных документов (муниципального контракта, платежного поручения о перечислении денежных средств о якобы заключенном и исполненном муниципальном контракте при фактическом его незаключении с юридическим лицом и неисполнении). Так, прокурорской проверкой было установлено, что по инициативе администраций двух муниципальных образований 328 квартир 18 многоквартирных домов были отключены от центральных котельных с целью установки в квартирах автономного газового отопления. Собственники 314 квартир этих домов установили газовые котлы за счет собственных средств. В то же время в рамках реализации долгосрочной региональной целевой программы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности области» администрацией муниципального образования был проведен аукцион на право проведения работ за счет бюджетных средств по переводу жилых помещений указанных домов на поквартирное теплоснабжение. По результатам торгов администрацией муниципального образования с победителем был заключен муниципальный контракт на сумму 5 млн 149 тыс. руб. Хотя предусмотренные контрактом работы не проводились, акты выполненных работ были подписаны [1];

– преступления, совершаемые участниками закупки или исполнителем по государственному контракту (в основном преступления по гл.8 УК РФ). Широкое распространение получили мошеннические схемы недобросовестных поставщиков, использующих подложные банковские гарантии с целью выигрыша в торгах, получения аванса для исполнения контрактных обязательств без намерения фактического их исполнения. Так, органами прокуратуры выявлены нарушения при исполнении ООО «С» и ООО «К» муниципального контракта на выполнение работ по строительству школы-сада в поселке, заключенного с управлением ЖКХ администрации муниципального района. Установлено, что ООО «С», находясь в стадии ликвидации и не имея намерений исполнить заключенный контракт, путем обмана, предоставив в управление несоответствующий законодательству договор поручительства с ООО «К», получило предусмотренный аванс на сумму более 39 млн руб., причинив ущерб бюджету муниципального района [1];

– преступления, совершаемые должностными лицами органов, осуществляющих контроль за процессом закупок (характерно совершение преступлений, предусмотренных гл. 30 УК РФ).

Как было отмечено ранее, российское уголовное законодательство не содержит специального состава мошенничества в сфере государственных закупок, чего не скажешь об иностранном законода-

тельстве. Так, например, в подп. «ii» п. «а» §1.14 «Руководства Всемирного банка по закупке товаров и работ» дается следующее определение мошенничества при проведении закупок: это любое действие или бездействие, включающее в себя неправильное предоставление информации, которое намеренно или по неосторожности вводит в заблуждение или стремится ввести в заблуждение сторону для того, чтобы получить финансовую или иную выгоду или для того, чтобы не выполнять обязательства⁴.

Мошенничество, совершаемое в сфере закупок для государственных или муниципальных нужд, обладает определенной спецификой, которая, к сожалению, не учитывается при квалификации деяний по действующему законодательству.

Во-первых, это особая сфера совершения преступления – рынок государственных закупок. К особенностям такого рынка можно отнести:

- значительный масштаб распространения (по данным Минэкономразвития России, суммарные расходы на публичные закупки составляют около 10 трлн руб. или около $\frac{1}{5}$ всего внутреннего спроса⁵);
- дифференцированность распределения бюджетных средств, выделенных на государственные закупки, между исполнителями. Как отмечает О.В. Анчишкина, на 80 % контрагентов приходится 4 % финансовых ресурсов государственного бюджета, направленных на государственные закупки. При этом до 600 организаций или 0,2 % исполнителей государственных контрактов доводится 50 % средств от общего объема финансирования государственного заказа. Таким образом, рынок государственного заказа демонстрирует особенности рынка несовершенной конкуренции [2];

- особые технологии ценообразования;

- целевая направленность рынка – обеспечение государственных или муниципальных нужд.

Во-вторых, это специальный субъектный состав, куда входят должностные лица организатора или заказчика закупки, участники закупки (то есть лица, подавшие заявку на участие), исполнители государственного контракта, должностные лица органов, осуществляющих контроль за течением закупочного процесса (например, контрактный управляющий организации, должностное лицо антимонопольного органа и т. д.).

В-третьих, это специфика способа совершения: если «общий состав» мошенничества допускает использование обмана или злоупотребления доверием, то мошенничество в государственных закупках, в силу особенностей субъектного состава, может совершаться только посредством обмана.

Вместе с тем, несмотря на реальное подтверждение фактов мошенничества в сфере государственных закупок, однозначного ответа на вопрос о целесообразности дополнительной криминализации так и не дано. Поэтому мы предпримем попытку выработать свою позицию в отношении имеющейся проблемы. Для этого обратимся к анализу основных принципов криминализации деяний.

Обзор доктринальных подходов к пониманию смысла оснований криминализации позволяет сделать вывод, что самым главным основанием является общественно опасное поведение, требующее уголовно-правового запрета [10].

Общественная опасность преступлений в сфере закупок для государственных или муниципальных нужд состоит, прежде всего, в посягательстве на бюджет, представляющий собой особую форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. К иным негативным последствиям можно отнести:

- подрыв конституционных основ осуществления предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 1. ст. 8, ч. 1,3 ст. 35 Конституции РФ);

- дестабилизация функционирования целого ряда социально-экономических институтов, например, добросовестной конкуренции;

- формирование предпосылок дестабилизации экономической системы государства;

- повышение социальной напряженности.

Таким образом, общественная опасность подобного отклоняющегося поведения очевидна.

⁴ Руководство Всемирного банка: Закупки по займам МБФР и кредитам МАР. 2010 год. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1311934354653/pg_2010.pdf (дата обращения 10.03.2016.)

⁵ На основании данных результатов мониторинга применения Федерального закона РФ от 05.04.2013г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» за период I-III кварталы 2015г. URL: <http://economy.gov.ru>.

В качестве одного из основных принципов криминализации доктрина уголовного права называет **принцип достаточной общественной опасности криминализируемых** деяний. Этот принцип означает, что криминализируемое деяние причиняет настолько значительный ущерб правоохраняемым интересам, что требует применения мер уголовной ответственности.

Преступления в сфере закупок для государственных или муниципальных нужд, а особенно мошеннические действия, наносят значительный вред экономике государства. Причем он выражается не только в дезорганизации цивилизованных рыночных отношений, устранения конкуренции, но и хищении огромного количества бюджетных денежных средств.

Выполняя поручение Президента РФ, аудиторы Счетной палаты РФ проанализировали 280 договоров по госзакупкам на общую сумму около 1,3 трлн руб. В итоге было выявлено, что по 50 сделкам из государственной казны в офшоры переведено 272,4 млрд руб. [3].

К примеру, рассмотрим уголовное дело, возбужденное в отношении майора запаса Пилюгина, который был признан виновным в совершении мошенничества с использованием своего служебного положения (ч. 3 ст. 159 УК РФ). В ходе следствия было доказано, что в соответствии с положениями заключенного ранее государственного контракта в воинской части проводились работы по ремонту кровли здания автопарка. Несмотря на то что их выполняли военнослужащие и гражданский персонал воинской части, осужденный предоставил руководству на подпись документы, из которых следовало, что работы по ремонту кровли здания выполнял выигравший торги подрядчик. На основании таких подложных документов виновным были получены денежные средства для предполагаемого расчета с подрядной организацией. Всего Пилюгин похитил более 1 млн руб. [6].

Таким образом, криминализация мошеннических действий отвечает принципу достаточной общественной опасности.

Вместе с тем наука уголовного права до сих пор не выработала дефиниции общественной опасности, вследствие чего она воспринимается как некий постулат, наличие или отсутствие которого определяется субъективно каждым конкретным специалистом. Применение такого подхода к «общественным» преступлениям допустимо, но к преступлениям в сфере экономики – весьма спорно.

Разделяя позицию А.Г. Федотова о необходимости либерализации уголовного законодательства в экономической сфере [12], отметим, что криминализация оправдана только в том случае, когда результаты уголовной репрессии дают положительный эффект.

Следующим принципом можно назвать **принцип относительной распространенности**. Он означает, что криминализируемое деяние не должно быть единичным или редко происходящим.

В отношении мошенничества в сфере закупок для государственных или муниципальных нужд данное условие, несомненно, присутствует. Анализ судебной практики показывает, что случаи мошенничества в рассматриваемой сфере не являются единичными. Так, в 2014 г. – первом полугодии 2015 г. было вскрыто и устранено около 180 тыс. нарушений законодательства, допущенных при нормативном регулировании данной сферы, проведении торгов, заключении и исполнении контрактов, осуществлении контрольных полномочий.

Следственными органами Следственного комитета РФ за 2014 г. расследовано 217 преступлений в сфере государственных закупок, в первом квартале 2015 г. в производстве следственных подразделений органов внутренних дел субъектов РФ находилось 203 уголовных дела данной направленности.

В 2015 г. по фактам преступлений, совершенных в сфере закупок для государственных или муниципальных нужд, были возбуждены уголовные дела в Республиках Бурятия, Татарстан, Кабардино-Балкарской Республике, Пермском крае, Новосибирской, Челябинской областях и ряде других регионов.

Таким образом, на основании имеющейся статистики можно сделать вывод, что мошенничество в сфере государственных закупок отвечает названному принципу.

Нельзя не отметить, что предыдущий принцип тесно взаимосвязан с **принципом положительного воздействия уголовно-правовыми средствами**. Он предполагает обязательный учет того, сможет ли норма эффективно бороться с общественно-опасными деяниями. Как отмечает Н.А. Лопашенко, решая этот вопрос, необходимо учитывать степень распространенности такого деяния. Поэтому, если деяние распространено повсеместно и является определенной нормой поведения, вводить уголовную ответственность принципиально неверно [10].

Введение уголовной ответственности за мошенничество при проведении закупок для государственных или муниципальных нужд будет иметь последствия, прежде всего, превентивного характера, поскольку в разы сократится число так называемых случайных преступлений, когда, например, должностные лица заказчика совершают такие противоправные деяния, поддавшись внезапно возникшей «слабости», невозможности устоять перед «интересными предложениями».

Принцип преобладания позитивных последствий в криминализации деяния означает проведение анализа расчетов эффективности криминализации. Иными словами, криминализация актуальна только тогда, когда вред, причиняемый применением мер уголовно-правового воздействия, меньше вреда, причиняемого самим поведением.

Охрана отношений в сфере заказа для государственных или муниципальных нужд обеспечивается позитивным законодательством, которое предусматривает различные виды ответственности, в том числе гражданскую и административную. В то же время из правового поля нельзя исключать и наиболее строгую форму юридической ответственности – уголовную, которая представляет собой правовое последствие мошенничества в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, выражающееся в применении к виновному мер уголовного наказания. Однако, исходя из специфики отношений, возникающих в сфере государственных закупок между заказчиком и поставщиком, вменение ст. 159 УК РФ не всегда возможно.

Наличие таких проблем подтверждает и руководитель Следственного комитета РФ А. Бастрыкин. В качестве примера он приводит «дело о томографах», когда переплатив из бюджета за медицинскую аппаратуру стоимостью 20 млн руб. еще 100 млн и спрятав разницу в карман, один из чиновников отделался 25 тыс. руб. штрафа и 3 годами лишения права заниматься «любимой деятельностью». Он отмечает, что необходимо ввести уголовную ответственность для руководителей, подписывающих такие сделки, иначе это так и останется законодательной дырой, позволяющей уходить от ответственности [11].

Принцип неизбыточности уголовно-правового запрета означает соответствие объема уголовно-правового запрета характеру и степени общественной опасности, а также исключение возможного дублирования уголовно-правовой нормы, предусматривающей ответственность за общественно опасное поведение.

Что касается объектов преступления, то, безусловно, общий, родовой и видовой объекты мошенничества и мошенничества в сфере закупок для государственных или муниципальных нужд тождественны. Различие будет наблюдаться в непосредственном объекте. Так, непосредственным объектом мошенничества признаются общественные отношения по охране правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению имуществом, принадлежащим ему на праве собственности. В то же время непосредственным объектом мошенничества в сфере закупок для государственных или муниципальных нужд являются общественные отношения по охране правомочий заказчика (организатора) государственной закупки или участника по владению, пользованию и распоряжению имуществом, принадлежащим им на праве собственности. Как мы видим, непосредственный объект мошенничества в сфере государственных закупок значительно уже и не предполагает наличия в качестве потерпевшего физического лица.

Кроме того, учитывая видовое многообразие торгов, объективную сторону мошенничества при проведении государственных закупок можно определить как противоправное изъятие и (или) обращение бюджетных денежных средств, выделенных для закупок товаров, работ или услуг, осуществляемых в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, совершенное путем обмана.

Различается и субъектный состав такого вида мошенничества, который предполагает наличие специального субъекта не в качестве квалифицирующего признака, а в качестве основной характеристики субъекта.

В результате чего уголовная ответственность за мошенничество в сфере закупок для государственных или муниципальных нужд соответствует принципу неизбыточности.

Таким образом, полагаем, что криминализация мошенничества в сфере закупок для государственных или муниципальных нужд в действующем уголовном законодательстве должна быть обязательно проведена.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Актуальные вопросы противодействия преступности в сфере публичных закупок. URL: <http://cmo.khabkrai.ru/jurisprudence/2013/08/12/aktualnye-voprosy-protivodejstviya-prestupnosti> (дата обращения: 01.03.2016).
2. Анчишкина О.В. Сфера государственных закупок как объект экономического анализа // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2011. Вып. 1. С. 73-86.
3. Бюджетные деньги утекают за границу. Русская планета. 30.04.2015. URL: <http://rusplt.ru/society/byudjetnyie-dengi-utekayut-zagranitsu-16774.html> (дата обращения: 27.02.2016).
4. Ведомости. 2010. 9 июля.

5. Волженкин Б.В. Российское уголовное право: традиции, современность, будущее: материалы науч. конф., посвящ. памяти проф. М.Д. Шаргородского. СПб., 2005. С. 16-17.
6. Красная звезда. 2012. 15 авг.
7. Гук Д.В. К вопросу о дополнительной криминализации в УК РФ нарушений законодательства при осуществлении госзакупок // Юридическая наука. 2013. №2. С. 40-44.
8. Ирина Яровая зачистит госзакупки // Коммерсантъ. 2015. URL:<http://www.kommersant.ru/doc/2684321>(дата обращения: 02.03.2016).
9. Карабанов А.Л., Мелькин С.К. Современные проблемы противодействия коррупции: уголовно-правовой и криминологический аспекты. М., 2010. С.156.
10. Лопашенко Н.А. Основы уголовно-правового воздействия: уголовное право, уголовный закон, уголовно-правовая политика. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. С. 285.
11. Украл и даже не испугался: в законодательстве немало дыр, «покрывающих» коррупционеров // Российская газета. 2013. 5 июня.
12. Федотов А.Г. Некоторые дискуссионные проблемы уголовного права // Концепция модернизации уголовного законодательства в экономической сфере. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2010. С.162-182.

Поступила в редакцию 12.02.16

D.S. Nazarova

FRAUD CRIMINALIZATION IN THE FIELD OF PROCUREMENT OF GOODS, WORKS AND SERVICES FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS

Purchases for state and municipal needs are the main way of budget consumption. However, as practice shows, the increase in these costs does not always mean their effective use. This makes the public procurement system one of the most prone to corruption. In addition, thefts of funds and various forms of abuse are frequent. Thus, research on the mentioned negative phenomena is one of the urgent tasks of criminal jurisprudence.

The article reveals the essence and content of fraud in the procurement system for state and municipal needs; addresses issues related to the causes and conditions contributing embezzlement of budget funds. The lack of special criminal law providing for liability for the theft of public procurement has led to the fact that many of the illegal acts are beyond the scope of legal regulation. In this regard, the article raises the question of the validity of the additional criminalization of fraudulent operation in the field of public procurement; existing proposals to improve the current legislation are analyzed.

Keywords: criminalization, fraud, procurement for state and municipal needs, fight against corruption, supplier, bids.

Назарова Дарья Сергеевна, соискатель

ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Nazarova D.S., applicant

Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 462034