

Ретроспективный анализ законодательства, предусматривающего ответственность за преступления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Р. В. ПАВЛЕНКОВ – заместитель начальника ВИПЭ ФСИН России по тылу

Статья посвящена анализу становления и развития уголовного законодательства, предусматривающего ответственность за преступления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Выделив основные тенденции указанных процессов, автор пришел к выводу о том, что в различные исторические периоды существования Российского государства законодатель по-разному реагировал на нарушения в исследуемой сфере. Законодательство менялось, совершенствовалось с учетом реалий и потребностей каждого исторического этапа.

Ключевые слова: государственные закупки; должностные преступления; ответственность за преступления в сфере закупок.

12.00.08 – Уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право.

Для цитирования: Павленков Р. В. Ретроспективный анализ законодательства, предусматривающего ответственность за преступления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. *Ius publicum et privatum* : сетевой научно-практический журнал частного и публичного права, 2021, № 2 (12), с. 81–85, DOI 10.46741/2713-2811-2021-2-81-85.

Retrospective analysis of legislation providing liability for crimes in the procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs

R. V. PAVLENKOV – Deputy Head of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia for Logistics

The article is devoted to the analysis of the formation and development of criminal legislation, which provides for liability for crimes in the procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs. The main trends in the development of criminal punishment in this area are highlighted. The author comes to the conclusion that in different historical periods of the development of the Russian state the legislator reacted differently to violations in the area under study. Legislation changed, improved taking into account the realities and needs of each historical stage.

Key words: government procurement; malfeasance; liability for procurement crimes.

12.00.08 – Criminal law and criminology, penal law.

For citation: Pavlenkov R. V. Retrospective analysis of legislation providing liability for crimes in the procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs. *Ius publicum et privatum* : online scientific and practical journal of private and public law, 2021, no. 2 (12), pp. 81–85, DOI 10.46741/2713-2811-2021-2-81-85.

Стремление к пониманию сущности преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд обуславливает необходимость исследования предпосылок их возникновения.

Указанная группа преступлений всегда находилась в поле зрения законодателя, что связано с их повышенной общественной опасностью, однако и по сей день соответствующие уголовно-правовые нормы несовершенны. В этой связи особую значимость приобретает исторический опыт конструирования норм за преступления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Уголовная ответственность за отдельные должностные преступления при проведении закупок берет свое начало у истоков развития и становления российской государственности, формирования регулярных армии и флота.

Появление должностных преступлений также связано с зарождением административного аппарата управления¹. В качестве подтверждения можно привести Переяславскую летопись 1346 г., где встречаются положения, касающиеся размещения заказов для государственных нужд, и царь (царский двор) выступает единственным заказчиком².

Одним из ранних источников законодательства России, направленного на борьбу с противоправными деяниями, является Соборное уложение 1649 г. В нем мы обнаруживаем нормы, регулирующие закупочную деятельность в интересах ратных людей Московского государства.

Процесс регламентации закупочной деятельности носил эпизодический характер, и только в период правления Петра I регулирование закупок стало упорядоченным. При нем в 1715 г. была создана канцелярия подрядных дел, которая управляла всеми делами, связанными с казенным подрядом и сбором недоимок с губерний³.

С целью закрепления ответственности за злоупотребления должностных лиц Петром I издаются Воинский артикул 1715 г. и Воинский устав 1716 г., которыми охватывались как общеуголовные, так и воинские преступления.

В 1721 г. принимается Сенатский указ об осуществлении борьбы с необоснованными ценами и коррупцией в деле подрядов и поставок. В нем упоминается о взыскании с подрядчиков «передаточных денег» (переплаченных) в случае, если была доказана вина за получение чрезмерно большой платы за работу, что расценивалось как нанесение ущерба казне⁴.

В 1812 г. издается Полевое уголовное уложение для большой действующей армии, которое применялось только в условиях военного времени.

Впервые специальное уголовно-правовое регулирование вопросов государственных закупок было осуществлено в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. (редакция 1885 г.), в состав которого вошла гл. 11 «О противозаконных проступках чиновников при заключении подрядов и поставок, приемке поставляемых в казну вещей и производстве публичной продажи»⁵.

Согласно ст. 485–497 указанного уложения предусматривалась ответственность за следующие противоправные деяния:

- вступление должностных лиц казенных предприятий, в которых проводятся торги, в торги от собственного имени и или от имени жены, детей или иных подставных лиц;
- нарушение запрета быть залогодателем по подрядам и поставкам, заключаемым в местах своего служения;
- денежные сделки подрядчиков или поставщиков с чиновниками или должностными лицами тех предприятий, с которыми у них заключены договоры;
- сокрытие должностным лицом от начальства факта совершения сделки с лицом, вступающим в обязательства с казной до заключения договора;
- преждевременное вскрытие при проведении торгов запечатанных объявлений, допуск к государственным поставкам «лиц, которые не имеют качества, требуемых для сего законом»;
- прием по неосмотрительности вещей, не сходных с образцами или в ненадлежащем качестве, обвес или применение ненадлежащих мер и весов;
- прием от поставщиков денежных средств вместо товаров;
- продажа или выдача в ссуду приемщиками подрядчикам или поставщикам;
- приписки в приемных квитанциях и рапортах;
- упущения в присмотре за работами по договору или их освидетельствовании;
- притеснение частных лиц при приеме от них изделий, поставляемых вещей, материалов или работ, а также противоправное удержание квитанций⁶.

Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., являясь громоздким и казуистичным законом (в первоначальном виде он насчитывал 2224 статьи), было подвергнуто значительному редактированию и сокращению в 1866 и 1885 гг., однако нормы об ответственности за взяточничество были изменены несущественно.

Так, в ст. 372 уложения говорилось об ответственности чиновника или иного лица, состоящего на службе государственной или

общественной, который «по делу или действию, касающемуся до обязанностей его по службе, примет, хотя и без всякого в чем-либо нарушения сих обязанностей, подарок, состоящий в деньгах, вещах или в чем бы то ни было ином». Такое поведение было принято называть мздоимством.

Напротив, в ст. 373 уложения предусматривалась ответственность за принятие в дар денег, вещей или чего иного «для учинения или допущения чего-либо противного обязанностям службы». Это считалось лихоимством.

В самом законе понятия мздоимства и лихоимства не разъяснялись. «Остается догадываться, – писал А. Лохвицкий, – что под мздоимством он (закон) понимает принятие взятки для совершения дела законного, а под лихоимством – для дела незаконного»⁷.

Разработка нового Уголовного уложения 1903 г. была обусловлена наличием в предыдущем серьезных недостатков. К таковым И. С. Таганцев относил противоречия, формализацию, неполноту, неопределенность санкций и отсутствие четкой иерархии наказаний⁸.

Советское уголовное уложение 1918 г. было инициировано левозэсеровским руководством Наркомюста. В его основу легло Уголовное уложение 1903 г., принятое в период царствования Николая II, но так и не вступившее в силу в полном объеме. В 1904 г. были введены в действие лишь главы о государственных преступлениях⁹. Полностью Уложение 1903 г. действовало лишь на территории Латвии, Литвы и Эстонии¹⁰.

Социалистическая революция 1917 г. привела к полной ликвидации правовой системы государственных закупок.

В период с 1917 по 1922 г. упоминания о должностных преступлениях касались только военнослужащих Красной армии. Так, в соответствии с Положением о революционных военных трибуналах, утвержденным декретом ВЦИК от 20.11.1919, подсудности революционного трибунала подлежали дела по должностным преступлениям лиц, обвиняемых в хищениях, подлогах, неправильной выдаче нарядов и участии в спекуляции той или иной формы, а также взяточничестве¹¹.

Первым кодифицированным уголовно-правовым актом стал УК РСФСР 1922 г., в котором предусматривалась уголовная ответственность за должностные преступления. Его положениями, касающимися охраны интересов государства от посягательств коррупционной направленности в

сфере государственных закупок, устанавливалась ответственность за неисполнение обязательств по договору, заключенному с государственным учреждением или предприятием, при заведомо злонамеренном характере неисполнения договора или ином заведомо недобросовестном по отношению к государству действии. За такие деяния вменялось наказание в виде лишения свободы на срок от двух лет с конфискацией части имущества. При установлении явно злостного характера таких действий, которые сопровождалась предварительным соглашением между агентами казны и контрагентами, наказание могло быть увеличено до высшей меры наказания с конфискацией всего имущества.

УК РСФСР 1926 г. содержал расширенный перечень уголовных наказаний за должностные преступления: расхищение государственного или общественного имущества, в частности путем заключения невыгодных сделок лицом, руководящим государственным или общественным учреждением или предприятием, совершенное по соглашению с контрагентами этих учреждений или предприятий (ст. 129); неисполнение обязательств по договору, заключенному с государственным или общественным учреждением или предприятием, если при рассмотрении дела в порядке гражданского судопроизводства обнаружен злонамеренный характер неисполнения (ст. 131). Кроме того, существовали квалифицированные составы преступных действий, предусмотренных ст. 128–131, совершенных в боевой обстановке или связанных с поставками предметов снабжения Красной армии и флота и способных негативно отразиться на боеспособности. Наказания за данные преступления были очень суровы, вплоть до расстрела¹².

Как и предыдущие нормативные акты, Уголовный кодекс РСФСР 1960 г. не содержал специальных норм относительно уголовной ответственности за должностные преступления коррупционной направленности в сфере государственных закупок. Соответствующие преступные деяния квалифицировались по признакам следующих составов преступлений:

– хищение государственного или общественного имущества, совершенное путем присвоения или растраты либо путем злоупотребления служебным положением (ст. 92);

– хищение государственного или общественного имущества, совершенное путем мошенничества (ст. 93);

– деяния, предусмотренные ст. 93, совершенные в особо крупных размерах (ст. 93.1);
 – причинение имущественного ущерба государству или общественной организации путем обмана или злоупотребления доверием при отсутствии признаков хищения (ст. 94).

Современный УК РФ 1996 г. также пошел по пути применения общих норм, не предусматривая специальных составов за преступления в сфере государственных закупок. Судебная практика опирается на привлечение лиц за должностные преступления, совершаемые в этой сфере, квалифицируя их по статьям о мошенничестве (ст. 159), присвоении и растрате (ст. 160), причинении имущественного ущерба путем обмана и злоупотребления доверием (ст. 165), ограничении конкуренции (ст. 178), злоупотреблении полномочиями (ст. 201), коммерческом подкупе (ст. 204), даче взятки (ст. 291), посредничестве во взяточничестве (ст. 291.1), мелком взяточничестве (ст. 291.2), злоупотреблении служебными полномочиями (ст. 285), нецелевом расходовании бюджетных средств (ст. 285.1), превышении должностных полномочий (ст. 286), получении взятки (ст. 290), служебном подлоге (ст. 292), халатности (ст. 293).

Формально значительная часть гражданских служащих, работников бюджетных организаций, занимающихся хозяйственной деятельностью, связанной, в частности, с государственными и муниципальными заказами, не являются должностными лицами. В этой связи большое количество нарушений в этой сфере не могут рассматриваться как уголовно наказуемое злоупотребление служебным положением, так как эти действия совершают представители заказчика, которые не могут быть привлечены к уголовной ответственности по статьям УК РФ, предусматривающим специальный субъект – должностное лицо¹³.

С целью ликвидации указанного пробела Советом при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией в 2016 г. был разработан законопроект, предусматривающий уголовную ответственность для работников, не подпадающих под категорию должностных лиц. Данный документ был одобрен Правительством Российской Федерации и согласован с Верховным Судом Российской Федерации. Позднее Федеральным законом от 23.04.2018 № 99-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс

Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» положения УК РФ были дополнены двумя новыми составами – ст. 200.4 «Злоупотребление в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и ст. 200.5 «Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок». Кроме этого, были внесены существенные изменения в ст. 304 УК РФ «Провокация взятки, коммерческого подкупа либо подкупа в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹⁴.

Таким образом, инициатива Президента России В. В. Путина об ужесточении уголовного наказания в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд была реализована.

Подводя итог рассмотрению процесса формирования законодательства, предусматривающего ответственность за преступления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, можно сделать следующие выводы:

– во-первых, уголовная ответственность за должностные преступления при проведении закупок берет свое начало у истоков развития и становления российской государственности, формирования регулярных армии и флота;

– во-вторых, уголовное законодательство дореволюционного периода отличалось противоречивостью, формализацией, неполнотой, неопределенностью санкций и отсутствием четкой иерархии наказаний;

– в-третьих, несмотря на то, что правовое регулирование закупочной деятельности развивалось в направлении приобретения все большей системности, в советский период произошла полная ликвидация правовой системы государственных закупок, в уголовном законодательстве специальные нормы, предусматривающие ответственность за преступления в данной сфере, отсутствовали;

– в-четвертых, на современном этапе развития законодательства имеют место усиление уголовного наказания за преступления в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, а также специализация норм, предусматривающих такую ответственность.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ См.: Хлыстова Н. Б. Ретроспективный анализ военно-уголовного и уголовного законодательства, регламентирующего ответственность за коррупционные преступления, совершаемые в сфере государственных закупок // Закон и право. 2019. № 3. С. 19–25.
- ² См.: Синчурич О. В. Понятие коррупционных преступлений в сфере закупок и их классификация // Гос. служба и кадры. 2019. № 1. С. 125–129.
- ³ См.: Богачев П. В. Очерк истории развития государственных закупок в России // Историограф., философ., полит. и юрид. науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 5. Ч. 2. С. 21–24.
- ⁴ См.: Стурза К. И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России // История гос-ва и права. 2013. № 4. С. 20–24.
- ⁵ См.: Гончаров Е. История торгов в России. XX в. (до 1917 г.) // Конкурс. торги. 1998. № 14. С. 41–46.
- ⁶ См.: Тищенко Е. В. Уголовная ответственность за преступления в сфере государственных и муниципальных закупок: сравнительно-правовой анализ // Вопросы рос. и междунар. права. 2016. Т. 6, № 11А. С. 93–107.
- ⁷ См.: Хлыстова Н. Б. Ретроспективный анализ военно-уголовного и уголовного законодательства, регламентирующего ответственность за коррупционные преступления, совершаемые в сфере государственных закупок.
- ⁸ См.: Каменская Е. В. Взятка: преступление, наказание, предупреждение (сравнительно-правовой анализ) // Юрид. науки. 2018. № 1 (14). С. 51–57.
- ⁹ См.: Исаев И. А. История государства и права России : учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2004.
- ¹⁰ См.: Комиссаров В. С. Российское уголовное право. Общая часть : учеб. СПб., 2005.
- ¹¹ См.: Кузнецова Н. Ф., Тяжкова И. М. Курс уголовного права : в 5 т. М., 2002. Т. 1. Общая часть. Учение о преступлении.
- ¹² См.: Павлищев К. С., Шишков С. А. Сборник материалов по истории Военных трибуналов и Военной прокуратуры в СССР (1917–1938 гг.). М., 1981.
- ¹³ См.: Хлыстова Н. Б. Ретроспективный анализ военно-уголовного и уголовного законодательства, регламентирующего ответственность за коррупционные преступления, совершаемые в сфере государственных закупок.
- ¹⁴ См.: Говорухин Ю. П. Ужесточение ответственности за нарушения в сфере госзакупок // Новые технологии в социально-гуманитарных науках и образовании: современное состояние, проблемы, перспективы развития : сб. науч. тр. по материалам Междунар. науч.-практ. конф. : в 4 ч. / под общ. ред. Е. П. Ткачевой. Белгород, 2018. Ч. 4. С. 49–55.
- ¹⁵ См.: Бугаев В. А., Феттаева С. Ф. О целесообразности введения в УК РФ новых составов преступлений антикоррупционной направленности // Юрид. науки. 2019. Т. 5 (71), № 2. С. 83–88.

- ¹ См.: Hlystova N. B. Retrospektivnyj analiz voenno-ugolovnogogo i ugolovnogogo zakonodatel'stva, reglamentiruyushchego otvetstvennost' za korrupcionnye prestupleniya, sovershaemye v sfere gosudarstvennyh zakupok // Zakon i pravo. 2019. № 3. S. 19–25.
- ² См.: Sinchurin O. V. Ponyatie korrupcionnyh prestuplenij v sfere zakupok i ih klassifikaciya // Gos. sluzhba i kadry. 2019. № 1. S. 125–129.
- ³ См.: Bogachev P. V. Oчерк istorii razvitiya gosudarstvennyh zakupok v Rossii // Istor., filosof., polit. i yurid. nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Vopr. teorii i praktiki. 2014. № 5. Ch. 2. S. 21–24.
- ⁴ См.: Sturza K. I. Istoriko-pravovoj analiz razvitiya instituta gosudarstvennogo zakaza v Rossii // Istoriya gos-va i prava. 2013. № 4. S. 20–24.
- ⁵ См.: Goncharov E. Istoriya torgov v Rossii. XX v. (do 1917 g.) // Konkurs. torgi. 1998. № 14. S. 41–46.
- ⁶ См.: Tishchenko E. V. Ugolovnaya otvetstvennost' za prestupleniya v sfere gosudarstvennyh i municipal'nyh zakupok: sravnitel'no-pravovoj analiz // Vopr. ros. i mezhdunar. prava. 2016. T. 6, № 11A. S. 93–107.
- ⁷ См.: Hlystova N. B. Retrospektivnyj analiz voenno-ugolovnogogo i ugolovnogogo zakonodatel'stva, reglamentiruyushchego otvetstvennost' za korrupcionnye prestupleniya, sovershaemye v sfere gosudarstvennyh zakupok.
- ⁸ См.: Kamenskaya E. V. Vzyatka: prestuplenie, nakazanie, preduprezhdenie (sravnitel'no-pravovoj analiz) // Yurid. nauki. 2018. № 1 (14). S. 51–57.
- ⁹ См.: Isaev I. A. Istoriya gosudarstva i prava Rossii : ucheb. 3-e izd., pererab. i dop. M., 2004.
- ¹⁰ См.: Komissarov V. S. Rossijskoe ugolovnoe pravo. Obshchaya chast' : ucheb. SPb., 2005.
- ¹¹ См.: Kuznecova N. F., Tyazhkova I. M. Kurs ugolovnogogo prava : v 5 t. M., 2002. T. 1. Obshchaya chast'. Uchenie o prestuplenii.
- ¹² См.: Pavlishchev K. S., Shishkov S. A. Sbornik materialov po istorii Voennyh tribunalov i VoЕННОj prokuratury v SSSR (1917–1938 gg.). M., 1981.
- ¹³ См.: Hlystova N. B. Retrospektivnyj analiz voenno-ugolovnogogo i ugolovnogogo zakonodatel'stva, reglamentiruyushchego otvetstvennost' za korrupcionnye prestupleniya, sovershaemye v sfere gosudarstvennyh zakupok.
- ¹⁴ См.: Govoruhin Yu. P. Uzhestochenie otvetstvennosti za narusheniya v sfere goszakupok // Novye tekhnologii v social'no-gumanitarnykh naukah i obrazovanii: sovremennoe sostoyanie, problemy, perspektivy razvitiya : sb. nauch. tr. po materialam Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. : v 4 ch. / pod obshch. red. E. P. Tkachevoj. Belgorod, 2018. Ch. 4. S. 49–55.
- ¹⁵ См.: Bugaev V. A., Fettaeva S. F. O celesoobraznosti vvedeniya v UK RF novyh sostavov prestuplenij antikorrupcionnoj napravlenosti // Yurid. nauki. 2019. T. 5 (71), № 2. S. 83–88.