

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра уголовно-правовых дисциплин

Заведующий кафедрой
канд. юрид. наук, доцент,
Заслуженный юрист РФ
В.И. Морозов

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистерская диссертация

**КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ И УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ
ХАРАКТЕРИСТИКА КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ,
СОВЕРШАЕМЫХ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

40.04.01 Юриспруденция
Магистерская программа «Уголовное право, уголовный процесс»

Выполнила работу
студентка 3 курса
заочной формы обучения

Лаптева Виктория Дмитриевна

Научный руководитель
доктор юрид. наук, профессор

Сумачев Алексей Витальевич

Рецензент
начальник кафедры правовой подготовки
сотрудников органов внутренних дел
ТИПК МВД России,
канд. юрид. наук, доцент

Шатилович Сергей Николаевич

Тюмень
2021

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Криминологическая характеристика коррупционных преступлений, совершаемых в сфере государственных закупок.....	6
1.1. Социально-экономическая и правовая природа общественной опасности преступлений, совершаемых в сфере государственных закупок.....	6
1.2. Криминологический анализ коррупционных преступлений, совершаемых в сфере государственных закупок.....	13
Глава 2. Уголовно-правовая характеристика коррупционных преступлений в сфере государственных закупок.....	26
2.1. Элементы и признаки преступлений, совершаемых в сфере государственных закупок.....	26
2.2. Личность преступника и мотивация совершения коррупционного преступления в сфере государственных закупок.....	38
2.2. Ретроспективный и сравнительно-правовой анализ законодательства, регламентирующего ответственность за коррупционные преступления, совершаемые в сфере государственных закупок.....	54
Глава 3. Совершенствование мер борьбы с коррупционными преступлениями, совершаемыми в сфере государственных закупок.....	70
3.1. Уголовно-правовые меры противодействия коррупции в сфере государственных закупок.....	70
3.2. Организационные меры противодействия коррупции в сфере государственных закупок.....	75
Заключение.....	90
Список использованных источников и литературы.....	94

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Актуальность исследования коррупции в сфере государственных закупок обусловлена тем, что данная форма сотрудничества государства и предпринимательства является наиболее крупным из сегментов экономики РФ. Так, по данным Минэкономразвития России, более 43% Валового внутреннего продукта (далее - ВВП) распределяется через рынок государственных закупок. Между тем, ежегодно Счетная палата РФ выявляет множество нарушений коррупционного характера в данной сфере, что препятствует здоровому развитию экономики страны. В 2019 г. 76% общей суммы закупок пришлось на несостоявшиеся закупки и контракты, заключенные с единственным поставщиком. В результате российский бюджет, по данным Счетной палаты, потерял в 2019 году 884,6 млрд. рублей.

Коррупция в России становится все более массовой и, к сожалению, привычной во многих сферах жизни общества. При самых различных видах и формах коррупции нельзя не обратить внимания на одно из ее опасных проявлений - массовый характер преступлений, совершаемых в сфере государственных закупок. Такого рода деяния во всем мире вызывают серьезную озабоченность. И связано это как с широкой распространенностью указанных проявлений, так и с их большой социальной опасностью. Повышенная опасность данного феномена является следствием целого ряда обстоятельств: 1) полномочиями, связанными с принятием решения о закупках товаров, сырья и материалов, как правило, наделены должностные лица самого высшего звена, менее всего обремененные контролем со стороны общества; 2) преступная деятельность чиновников, работающих в данной сфере, зачастую приобретает организованные формы; 3) резко снижается поступления финансовых средств в бюджет государства; 4) расширяется сфера теневой экономики, разрушая систему конкуренции; 5) увеличиваются издержки субъектов хозяйствования, перекладываемые на потребителей через повышение цен и тарифов; 6)

нарушается система функционирования государства в части реализации даже весьма значимых для общества социально-экономических, политических и военных программ. Система государственных и муниципальных закупок является одной из самых «благоприятных» для осуществления коррупционных схем.

Таким образом, на современном этапе вопросы, связанные с противодействием коррупции в сфере государственных закупок, обуславливают необходимость комплексного многоаспектного анализа, что и предопределяет актуальность темы настоящего диссертационного исследования.

Степень разработанности рассматриваемой проблемы. Отдельные аспекты проблемы коррупции в сфере государственных закупок в своих работах рассматривали Г.А. Аванесов, Д.И. Аминов, Ю.М. Антонян, Л.Д. Гаухман, В.И. Гладких, А.И. Гуров, А.И. Долгова, А.Э. Жалинский, Н.Ф. Кузнецова, В.В. Лунеев, С.В. Максимов, В.Д. Малков, Г.М. Миньковский, А.В. Наумов, П.Г. Пономарев, В.С. Овчинский, О.Ф. Шишов, В.Е. Эминов, А.М. Яковлев, П.С. Яни и другие авторы, на научные труды которых сделан упор в диссертационной работе.

Целью исследования является разработка предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование мер борьбы с коррупционными преступлениями в сфере государственных закупок.

Достижение указанных целей осуществлялось посредством решения следующих исследовательских **задач**:

- исследование социально-экономической и правовой природы общественной опасности преступлений, совершаемых в сфере государственных закупок;
- криминологический анализ коррупционных преступлений, совершаемых в сфере государственных закупок;
- уголовно-правовая характеристика коррупционных преступлений в сфере государственных закупок;
- формулирование ряда рекомендаций по совершенствованию мер борьбы

с коррупционными преступлениями, совершаемыми в сфере государственных закупок.

Объект и предмет исследования. В качестве объекта диссертационного исследования определены социально-экономические отношения, складывающиеся в сфере государственных закупок, нарушаемых коррупционными преступлениями.

Предметом исследования являлись меры организационного и уголовно-правового характера, способные обеспечить безопасность социально-экономических отношений от преступлений, посягающих на сложившуюся систему государственных закупок.

Методологическая основа исследования. Методологическую основу диссертационной работы составили базовые положения всеобщего метода познания, позволяющие отразить взаимосвязь теории и практики, формы и содержания предмета исследования, процессы развития и качественных изменений рассматриваемых социально-экономических и правовых явлений, а также совокупность специальных методов исследования.

Теоретическую основу исследования составили фундаментальные положения отечественной и зарубежной криминологии, уголовного права, социологии, психологии, экономики, касающиеся проблем противодействия коррупционным преступлениям, совершаемым в сфере государственных закупок.

Нормативной базой исследования послужили Конституция РФ, Уголовный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, федеральные законы и иные нормативные акты, регламентирующие различные аспекты системы государственных закупок, зарубежные источники права, а также иные законы и подзаконные нормативно-правовые акты.

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы.

ГЛАВА 1. КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

1.1. Социально-экономическая и правовая природа общественной опасности преступлений, совершаемых в сфере государственных закупок

Приоритет укрепления законности в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд неоспорим. Данный экономический институт наиболее подвержен коррупционным рискам ввиду значительных финансовых ресурсов, осваиваемых посредством закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд. По разным оценкам, ежегодно в России из бюджетов различных уровней, выделенных на госзакупки, расхищается порядка 1 трлн. руб.

В этой связи на государственном уровне решению этой проблемы уделяется серьезное внимание, в т.ч. путем корректировки законодательства. Так, с 1 января 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», заменив ранее действовавший Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Положения нового закона направлены на достижение эффективности, результативности осуществления госзакупок товаров (работ, услуг), обеспечения гласности и прозрачности их осуществления, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Серьезную роль в укреплении законности в рассматриваемой сфере, помимо органов финансового надзора и контроля, играли и продолжают играть

органы прокуратуры,¹ которыми ежегодно выявляются десятки тысяч коррупционных нарушений законов², так за 7 месяцев 2021 г. выявлено 24,5 тысяч коррупционных преступлений, что является рекордом последние 8 лет. При этом число выявляемых прокурорами нарушений законодательства о контрактной системе также возрастает из года в год. Так, за 12 месяцев 2020 г. выявлено более 150 тыс. нарушений, связанных с посягательствами на бюджетные средства, неправомерными действиями при заключении контрактов, их исполнении и приемке выполненных работ, в том числе связанные с коррупционными проявлениями.

Следует отметить, что нарушения законов прокурорами вскрываются на всех стадиях размещения госзаказов. Практически повсеместно не соблюдаются требования закона об обязательном и своевременном размещении в сети Интернет планов-графиков размещения заказов, сведений о заключенных и исполненных контрактах, о ведении реестров закупок. Многочисленны случаи размещения заказа у единственного поставщика с нарушением закона, в том числе не всегда производится расчет и обоснование начальной (максимальной) цены контракта. Выявляются нарушения при определении способа размещения заказов, в действиях комиссий по размещению заказов при определении победителей, в т. ч. выразившихся в рассмотрении заявок, подлежащих отклонению. Комиссиями допускаются факты незаконного отказа в допуске к участию в аукционе и необоснованного отклонения заявок участников. Проверками вскрываются случаи включения заказчиками в документацию по проведению торгов и запроса котировок незаконных требований, в том числе устанавливающих административные барьеры и ограничивающих конкуренцию. Широко распространена практика предоставления участниками

¹ Тухватуллин Т.А. Определение приоритетов прокурорской деятельности в экономической сфере // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - 2014. - № 4. С. 58-65.

² По данным формы Генеральной прокуратуры Российской Федерации 501 «Сведения о работе прокурора по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции и о результатах расследования уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности».

размещения заказов фиктивных банковских гарантий. Допускаются незаконные изменения сторонами условий контрактов в части увеличения сроков выполнения работ (поставки товаров, оказания услуг), расширения ассортимента поставляемых товаров, влекущего увеличение цены контракта. Продолжают иметь место случаи ненадлежащего исполнения подрядчиками (поставщиками) предусмотренных контрактами обязательств, при этом одновременно распространены факты ненадлежащего контроля со стороны заказчиков, непринятия ими мер по предъявлению штрафных санкций и расторжению контрактов.

Обращаясь к практике прокурорского реагирования, остановимся на выявленных нарушениях в системе контрактной системе, которые в той или иной степени связаны с коррупционными проявлениями. Полагаем, что любое нарушение закона о контрактной системе, даже самое незначительное, например, связанное с неразмещением или несвоевременным размещением информации в сети Интернет, могут быть расценены коррупционными. Это объясняется тем, что такое неразмещение информации лишает потенциальных участников возможности своевременно подать заявку на участие в торгах или направить в антимонопольный орган жалобу о нарушении законодательства о защите конкуренции. Таким образом, любое нарушение закона в сфере закупок, направленное на ограничение конкуренции с целью провести к победе в торгах аффилированную к заказчику организацию, можно считать коррупционным.

По-прежнему, имеют место факты заключения муниципальных контрактов без проведения торгов. По результатам проверки УФАС России по Красноярскому краю исполнявшая обязанности директора МКУК «Централизованная библиотечная система» привлечена к административной ответственности по ч.7 ст. 14.32 КоАП РФ за поставку мебели (стеллажи) на общую сумму 1 551 504 руб. без проведения конкурсных процедур.

Наиболее криминализованной остается стадия приемки товаров (работ, услуг), в ходе которой путем оплаты фактически невыполненных работ совершаются хищения бюджетных средств. К примеру, прокуратурой

Вилуйского района вскрыт факт оплаты администрацией МР «Вилуйский улус (район)» невыполненных работ на сумму 29 млн. рублей при строительстве Дворца культуры в г. Вилуйске.

В ходе проведенной прокуратурой Варгашинского района Курганской области проверки установлено, что руководством Верхнесуерского детского сада с ООО «Уралстройтехснаб» заключен договор на выполнение работ по капитальному ремонту здания детского сада на сумму свыше 15 млн. руб. В последующем не исполненных в полном объеме, предусмотренных контрактом работ, уполномоченными лицами подписаны акты выполненных работ и справки об их стоимости, на основании которых произведено перечисление денежных средств в размере 4,85 млн. руб. По материалам прокуратуры района возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 327 УК РФ.

Многочисленны факты неправомерного распоряжения бюджетными средствами, повлекшие причинение имущественного ущерба соответствующим бюджетам. Проверкой, проведенной прокуратурой республики Бурятия, установлено, что директором Хозяйственно-транспортного комплекса Администрации Президента и Правительства Республики Бурятия утвержден план ремонтно-строительных работ, в соответствии с которым в бюджет республики заложены расходы на реконструкцию несуществующего гостевого дома. В дальнейшем при отсутствии потребности в реконструкции данного здания директор учреждения заключил с ООО «Стройпромснаб» контракт на проведение работ по реконструкции гостевого дома, что повлекло необоснованное расходование бюджетных средств в размере 13,7 млн. руб. Кроме того, при отсутствии оснований и предварительного согласования ФАС России директором ГКУ «Хозяйственно-транспортный комплекс» приняты решения о проведении закрытых конкурсов, по результатам которых заключены контракты на реконструкцию здания и выполнению иных работ на сумму 36,9 млн. руб.

По указанным фактам, по постановлению прокуратуры республики в отношении директора и главного бухгалтера Хозяйственно-транспортного комплекса СУ СК РФ по Республике Бурятия возбуждено уголовное дело по ст.

285.1 УК РФ. Кроме того, по постановлению заместителя прокурора республики директор Хозяйственно-транспортного комплекса привлечен к ответственности по ч. 1 ст. 7.29 КоАП РФ в виде штрафа в размере 30 тыс. руб. По результатам рассмотрения внесенного прокуратурой республики в адрес Главы республики представления к дисциплинарной ответственности привлечено 4 должностных лица учреждения.

Проведенными проверками выявлены факты аффилированности между должностными лицами заказчика и участниками размещения заказа. Прокуратурой Тункинского района Бурятии установлено, что Единую комиссию по проведению торгов Тункинского района возглавил первый заместитель руководителя администрации этого муниципалитета, являющийся родственником учредителя ООО «Китой», ООО «Ока-лес». В частности, указанный сотрудник председательствовал в заседаниях комиссий по 4 аукционам, по результатам которых были заключены контракты с ООО «Китой». По данному факту прокурором Тункинского района главе района внесено представление.

Прокуратурой Октябрьского района Бурятии главному врачу Республиканской клинической больницы им. Н.А. Семашко внесено представление в связи с заключением 6 договоров на поставку товаров и оказание услуг с ООО «Дарина», учредителем и генеральным директором которого является ее сын.

В Волгоградской области выявлялись признаки сговора заказчиков с исполнителями государственных контрактов. Прокуратурой Советского района установлено, что Клинической больницей № 11 без фактического проведения предусмотренных законом запроса котировок цен заключены контракты с ООО «Радуга» на поставку продуктов питания. В процедуре размещения заказом принимали участие одни и те же организации: ООО «Радуга», ООО «Леда», ООО «Арант», которые имели одинаковые номера телефонов и адреса, их заявки посредством факсимильной связи поступали с одного абонентского номера. При этом указанные договоры заключены по ценам, превышающим рыночные. В связи с выявленными признаками аффилированности между ООО «Радуга» и должностными лицами Клинической больницы № 11 и создании

видимости проведения конкурсных процедур при размещении заказов материал для проведения доследственной проверки направлен в следственный орган. Главному врачу лечебного учреждения внесено представление.

Прокуратурой Центрального района г. Твери установлено, что ООО «Тандем» в рамках исполнения муниципального контракта осуществляло работы по ремонту прогулочных веранд в дошкольном отделении МОУ СОШ № 36. По причине некачественного выполнения работ заказчиком в их оплате отказано, в связи, с чем ООО «Тандем» обратилось в суд с иском о взыскании с образовательного учреждения денежных средств в размере 148 тыс. руб. Судебно-строительной экспертизой, проведенной экспертом ООО «СМУ», требуемое качество выполненных работ подтверждено. Однако в ходе прокурорской проверки установлено, что данное заключение является ложным, дано экспертом в связи с наличием дружеских отношений с директором ООО «Тандем» и опровергнуто заключением другой экспертизы. По факту дачи ложного заключения экспертом ООО «СМУ» прокуратурой района материалы в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ для решения вопроса об уголовном преследовании по ч. 1 ст. 307 УК РФ направлены в Московский МСО г. Тверь СУ СК РФ по Тверской области. В отношении эксперта возбуждено и расследуется уголовное дело.

В Тюменской области между администрацией Голышмановского района и ООО «Жилстрой» - единственным подрядчиком ввиду признания аукциона несостоявшимся, заключено 2 контракта на выполнение работ по капитальному ремонту муниципального жилья. При этом, в нарушение требований федеральных законов от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» начальник отдела ЖКХ, строительства транспорта администрации района, являясь членом аукционной комиссии, не уведомил в установленном порядке свое руководство о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей (исполнительным директором ООО «Жилстрой» является его сын), которая привела к конфликту интересов. Главе администрации внесено

представление.

Лесозаводским межрайонным прокурором Приморского края в отношении ООО «ЭЛко» возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 2 ст. 19.28 КоАП РФ в связи с передачей генеральным директором ООО «ЭЛко» первому заместителю главы администрации Лесозаводского городского округа в собственность 2-х комнатной квартиры стоимостью 1,2 млн. руб. в интересах указанного юридического лица в целях обеспечения его победы на открытом аукционе при размещении администрацией городского округа заказа на приобретение жилых помещений в муниципальную собственность.

Как показали исследования практики прокурорского надзора нарушения законодательства о государственных и муниципальных закупках носят распространенный характер и, как правило, допускаются с целью заключения государственных и муниципальных контрактов с «нужным» участником размещения заказа. При этом очевидно, что обе стороны (и заказчик, исполнитель контракта) заинтересованы в сокрытии факта нарушения закона о госзакупках. Выявление признаков коррупционных преступлений в сфере размещения заказов в ходе «общенадзорных» проверок представляет определенную сложность. Указанные нарушения выявляются, как правило, по результатам проверок фактического исполнения государственных (муниципальных) контрактов, следовательно, перечисления бюджетных средств нерадивым подрядчикам.

В этой связи, во-первых, необходима активизация оперативно-розыскной деятельности в отношении чиновников среднего и высшего руководящего звена органов государственной власти и местного самоуправления, на выявление фактов взяточничества, особенно на стадии подготовки и проведения конкурсных (аукционных) процедур. Так, к примеру, благодаря информационному потенциалу прокурорских проверок оперативным путем в Ханты-Мансийском автономном округе - Югра была реализована информация о получении взяток заместителем начальника отдела по размещению государственного заказа Управления капитального строительства, который

используя свое служебное положение и имея доступ к сведениям о планируемых конкурсах, а также юридических лицах, подавших заявки на участие в них, создал благоприятные условия для победы аффилированной фирмы, за что получил незаконное вознаграждение в виде автомобиля БМВ Х6. По данному факту отделом по расследованию особо важных дел СУ СК РФ по округу возбуждено и расследуется уголовное дело по ч. 6 ст. 290 УК РФ.

Во-вторых, в целях исключения фактов получения прямо или косвенно должностными лицами незаконных вознаграждений при исполнении государственных и муниципальных заказов следует усилить контроль за их деятельностью; законодательно ужесточить требования к кандидатам, претендующим на замещение соответствующих должностей, а также активизировать деятельность кадровых служб по проведению работы, направленной на профилактику коррупционных проявлений.

1.2. Криминологический анализ коррупционных преступлений, совершаемых в сфере государственных закупок

В связи с усилением государственного регулирования в подавляющем большинстве сфер социально-политической жизни и, соответственно, разрастанием государственного аппарата XX век является этапом распространения коррупции. Данный термин в России впервые был введен в научный оборот в 1913 году А.Я. Эстриным и включает как административно, так и уголовно наказуемые проявления. Сущность коррупции раскрывается через использование должностными лицами различного уровня своих властных полномочий и имеющихся у них прав с целью личного обогащения либо иной выгоды. Как отмечал в начале XX века П. Берлин, разрастание коррупции - это способ, во-первых, выравнивания низкой зарплаты чиновничества, во-вторых, смягчения архаичного и порой жесткого законодательства [Берлин, 1910]. Различия в размерах оплаты чиновничьего труда, зависящей от лояльности к власти и личных взаимоотношений с вышестоящими должностными лицами,

также способствовали развитию коррупции как явления системного, выступающей своего рода стихийным способом, направленным на выравнивание уровня социальных благ.

Необходимо отметить, что понятие «коррупция» отсутствовало в советском праве, его заменяли такие термины, как «взятничество» и «злоупотребление служебным положением», а также ряд других. Вместе с тем при отсутствии общепринятого понятия исследование коррупции было невозможно, в том числе и по идеологическим причинам. Ее восприятие на уровне научного познания как целостного явления, включающего различные проявления злоупотреблений служебным положением, связано только с концом XX века. С принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года было дано четкое определение данному явлению, а также установлены основные правовые, организационные принципы противодействия. Коррупция, согласно данному закону, есть «принятие имущественных и неимущественных благ и преимуществ лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, или лицами, приравненными к ним, с использованием своего статуса и связанных с ним возможностей, а также подкуп указанных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами этих благ и преимуществ» [О противодействии коррупции..., 2010].

В настоящее время понятие коррупции еще не обрело своего единого толкования. Так, в Большом юридическом словаре данное понятие трактуется как общественно опасное явление, выражающееся «в умышленном использовании представителями власти своего служебного статуса для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ в любой форме, а равно подкуп этих лиц» [Большой юридический словарь, 2010, 288]. На доктринальном уровне понятие коррупции трактуется весьма разнопланово. Так, например, В.С. Комисаровым коррупция определяется в виде «использования субъектом управления своих властных полномочий вопреки интересам службы из личной заинтересованности»

[Комиссаров, 1993, 28]. В свою очередь, Б.В. Волженкиным дается более широкая трактовка понятия коррупции за счет ее представления как социального явления, заключающегося «в разложении власти, когда государственные (муниципальные) служащие и иные лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, используют свое служебное положение, статус и авторитет занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах» [Волженкин, 1998, 32].

С.В. Алексеева в своем определении коррупции делает акцент на индивидуальных характеристиках поведения должностных лиц, а также считает коррупцию свойством социальной системы управления и особым типом социальной системы [Алексеева, 2009]. А.И. Долгова стремится уточнить понятие коррупции через ее трактовку как подкупа-продажности «государственных или иных служащих и на этой основе корыстное использование ими в личных либо в узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей» [Долгова, 2013, 201]. На управленческом аспекте проявления коррупции делают ударение ряд исследователей, раскрывая коррупцию как систему злоупотребления административным ресурсом и должностными полномочиями, выражающегося в использовании лицами, выполняющими управленческие функции, своих полномочий в противовес законным интересам государства и общества с целью извлечения корыстных выгод и личного преимущества как материального, так и нематериального характера [Меньшенина, 2014, 34].

Как определенная систематизация существующих подходов в раскрытии сущности коррупции В.И. Добреньковым и Н.Р. Исправниковой выделяются четыре основных подхода в понимании коррупции. В рамках первого коррупция понимается в качестве прямого использования должностным лицом связанных с его должностью прав для личного обогащения. В рамках второго подхода коррупция представляется определенным видом социально-экономических отношений. Третьим подходом коррупция трактуется в виде

набора определенных стратегий поведения для больших социальных групп. И четвертый подход основывается на определении коррупции как некоего системного общественного явления. В подобном случае коррупция раскрывается через общие дефекты системы (общества, государства и т.д.) [Добренков, Исправникова, 2009, 28].

Как свидетельствует исторический опыт, лицам, выполняющим государственные функции, достаточно часто было свойственно совершение коррупционных поступков посредством неправомерного присвоения общественных благ без принятия в их производстве участия. Подобный недостаток приобрел характер основной черты, присущей чиновничеству, выступая как неизменный интерес аппарата государственного управления в различные этапы исторического развития. Отличительной чертой коррупционных деяний является нанесение в большинстве случаев прямого экономического ущерба государству, обществу и личности. Другим принципиальным моментом является злоупотребление при совершении коррупционных деяний государственным управлением, общественными интересами с целью получения определенной личной выгоды или в интересах иных лиц. В этой связи понимание антиобщественного характера коррупционной деятельности является основой для ее невосприятия общественным сознанием.

С практической точки зрения факт коррупции предполагает наличие незаконной двусторонней сделки (в коррупционной деятельности всегда присутствуют две стороны: подкупающий и подкупаемый, который действует в противовес своему служебному долгу), результатом которой является нелегальное предоставление находящимся на государственной службе лицом своих служебных полномочий или услуг, основанных на авторитете занимаемой им должности и власти и, соответственно, связанных с этим возможностей иным лицам, которые получают возможности для использования государственной структуры в собственных целях обогащения или законодательного оформления индивидуальных привилегий с уходом от возможной ответственности. В данном случае государственный служащий,

превращающий свое рабочее место в коммерческий товар, выступает ключевым элементом коррупции, неся реальную угрозу целостному и законному функционированию системы государственной власти и управления [Меньшенина, 2014, 32-33].

Одно из важных условий распространения всех видов коррупции в органах власти и управления современной России заключается в том, что, изначально возникнув в системе государственного управления, она стремится к собственному распространению, создавая тем самым условия для роста. Это можно объяснить только существованием у представителей органов власти и управления возможностей, связанных с распоряжением не принадлежащими им ресурсами с принятием решений, противоречащих интересам общества и государства на основе личных корыстных побуждений. Одним из таких ресурсов и является процедура государственных закупок.

Коррупция является одним из важнейших факторов самодетерминации преступности. С одной стороны, она способна прямо и непосредственно влиять на состояние преступности. С другой стороны, она может являться и опосредованной формой самодетерминации преступности, воздействуя, например, на нравственно-психологическое состояние общества. Учитывая, что коррупционной преступности присущ организованный характер, она обладает способностью к самодетерминации с использованием механизмов продвижения криминальных интересов на разных уровнях власти [Долгова, 2011, 447]. Коррупционная преступность сама себя порождает, стимулирует и воспроизводит, чему во многом способствует ее высочайшая латентность. Коррупционная преступность относится к числу самых высоко латентных преступлений. Поэтому статистическая картина такой преступности практически не отражает ее реального состояния.

Следует согласиться с тем, что коррупционная преступность предстает неким антисоциальным, общественно опасным явлением, видом преступности, составляющим определенную совокупность преступлений, которые могут совершаться должностными лицами исходя из своего служебного положения,

обладающими необходимыми должностными полномочиями и управленческими функциями вопреки существующим интересам государства, общества и граждан, а также государственной или муниципальной службы с целью личного обогащения [Аглямова, 2016, 16]. Исследовательская литература содержит немало трудов, посвященных изучению коррупционных преступлений. Среди них можно отметить исследования Н.В. Бугаевской, В.Ф. Лапшина, Е.В. Понамаревой, А.Н. Сухова, З.С. Зарипова и др., которые рассматривают вопросы об уголовной ответственности за совершение данных преступлений, борьбы с коррупционной преступностью. В целом, как отмечает В.В. Лунев, «общим для всех современных отечественных криминологов, независимо от того, какое направление или школу они представляют, является то, что коррупционная преступность, как и коррупция, рассматривается как явление социальное, синтетическое, включающее в себя совокупность родственных видов деяний» [Лунев, 2014, 380]. Автор указывает на то, что коррупционная преступность предстает в качестве социально-правового явления, выражающегося в подкупе лиц, обладающих определенным служебным положением, и в совокупности преступлений с коррупционными признаками и совершивших их лиц.

Особенностью коррупционной преступности выступает то, что она предстает не просто определенной совокупностью, множеством коррупционных деяний. Ей свойственны ключевые признаки основного элемента - «преступности», т.е. явления, обладающего широкими взаимозависимостями с различными социальными процессами. Подобный подход как раз и предполагает рассмотрение коррупционной преступности как сложной системы связей, продукта общественной жизнедеятельности, отражающего особенности различных сфер общества.

Авторы Российской криминологической энциклопедии отмечают: «Отечественные криминологи обычно выделяют два подхода к объяснению коррупционной преступности - в узком и широком смысле слова, между которыми имеется много других. В узком смысле слова под коррупционной

преступностью подразумевается совокупность преступлений коррупционного характера или коррупционных преступлений. В широком смысле коррупционная преступность охватывает все виды преступности, связанные с проявлением коррупции» [Алексеев, Артамонов, Ахметшин, 2000, 591]. Аналогично проведенный анализ результатов исследований в сфере криминологии позволил выявить несколько подходов, существующих при исследовании коррупционной преступности. В качестве основания другого распространенного подхода у некоторых отечественных исследователей коррупционная преступность определена в качестве отдельного вида преступности при отсутствии ее подразделений на подвиды. Например, Ю.М. Антонян отмечает, что указанные в главе 23 УК РФ преступления следует относить к коррупционной преступности, несмотря на то, что они не формируют самостоятельный подвид такой преступности [Антонян, 2012, 328].

Говоря о коррупционной преступности как части корыстной преступности, Ю.М. Антонян понимает под ней исключительно совокупность уголовно-наказуемых деяний, которая состоит в «совершении неких действий государственных чиновников, должностных лиц, служащих частного учреждения либо общественных и политических деятелей в пользу того, кто предлагает или вынужден предложить незаконное вознаграждение» [Антонян, 2004, 304]. В свою очередь, Н.А. Лопашенко говорит о том, что структуру коррупционной преступности составляют коррупционные преступления, под которыми он подразумевает должностные преступления, которые совершаются в определенных сферах деятельности, включая экономическую [Лопашенк, 2001, 93-94]. В противовес этому профессором В.В. Лунеевым представлена иная структура коррупционной преступности, в которой экономические преступления входят в состав корыстной преступности. При этом и коррупция входит в структуру экономических деяний [Курс мировой и российской криминологии, 2011, 465].

Одной из сфер, требующих постоянного внедрения и совершенствования антикоррупционных правовых средств, является закупка товаров (работ, услуг)

для государственных нужд. Ежегодно Россия теряет около 1% ВВП из-за коррупции в сфере размещения государственного заказа. Это ведет к увеличению бюджетных расходов и, как следствие, к недостатку государственных инвестиций и прочим негативным факторам. По данным экспертов Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ), в России закупочные цены государственных структур в среднем на 19% выше среднерыночных, а общий ущерб, исходя из объема закупок на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, оценивается более чем в 300 миллиардов рублей в год [Меньшенин, 2014, 125].

Сектор государственных закупок особенно уязвим для коррупции из-за большого объема обращающихся в нем средств и специфической структуры расходов. В отличие от других ключевых статей национальных государственных расходов, госзакупки, как правило, совершаются в рамках сравнительно небольшого количества крупных сделок. Обычно отдельно взятое государственное ведомство в год заключает несколько сотен сделок с целью осуществления закупок, наиболее масштабные из которых могут оцениваться в миллионы и даже миллиарды долларов. Расходы на оплату труда в государственном секторе, например, связаны с большим количеством мелких операций, каждая из которых менее привлекательна для потенциально коррумпированных чиновников [Кампос, Прадхан, 2010, 378].

Институт государственных закупок предстает в качестве определенной совокупности отношений между экономическими агентами, которые готовы создавать и использовать общественные блага, включая формирование институциональных правил и требований как специальной институциональной среды. Обычно в рамках института государственных закупок объектом коррупционных посягательств являются «публичные интересы государства, а также интересы граждан и организаций, находящиеся под охраной государства» [Цоколов, 2011]. Очень часто коррупционные схемы взаимосвязаны и дополняют друг друга, что повышает их жизнеспособность и

затрудняет борьбу с ними. Продуманный и хорошо регулируемый механизм способен обеспечить снижение коррупционного риска, однако ни одна система государственных закупок не застрахована полностью от коррупции.

На национальном уровне нормативно-правовое регулирование конкурентной системой размещения государственного заказа начало формироваться в России с 1997 года с момента подписания Указа Президента РФ «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» от 8 апреля 1997 года № 305. Как видно из названия указа, к первоочередной цели отнесено снижение уровня коррупции в процессе проведения закупок для государственных нужд. В течение срока действия данного Указа антикоррупционные механизмы и институты в государственных закупках стали довольно эффективно применяться на практике даже с учетом существовавшей отечественной институциональной специфики, которая детерминировала значительную часть теневых отношений в процедуре размещения государственного или муниципального заказов.

Чтобы государственные закупки были эффективными, они должны отвечать потребностям соответствующих субъектов, т. е. общества, государства и частного сектора. Система государственных закупок страны должна обеспечивать необходимый вклад в предоставление общественных услуг (обычно это товары, общественно значимые работы и услуги) при минимальных издержках и с приемлемым качеством. Для достижения этой цели большинство систем государственных закупок имитируют работу рынка, в первую очередь путем обязательного проведения тендеров на конкурентной основе в отношении крупных закупок [Кампос Э., Прадхан, 2010, 380]. Учитывая размеры «стоящих на кону» денег, в секторе государственных закупок зачастую разворачивается жесточайшая конкуренция между участниками тендеров, которые в значительной мере существуют за счет государственных контрактов. Зависимость многих частных компаний от госсектора существенно выше в развивающихся странах, где на долю

государственных закупок может приходиться до 20% ВВП, где государство является крупнейшим экономическим субъектом, а частный сектор может быть сравнительно неразвитым. Большие объемы расходов, чрезмерные дискреционные полномочия, предоставляемые чиновникам, и присутствие зависимых частных подрядчиков - все это в совокупности создает благоприятную почву для коррупции в сфере государственных закупок [Кампос, Прадхан, 2010, 379].

Дальнейшим развитием процесса совершенствования законодательства, регламентирующего государственные закупки, явилось принятие Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ [О размещении заказов на поставки товаров., 2005], благодаря которому были определены основные принципы системы государственных закупок в России. В основу проведения государственных закупок была положена система тендеров (открытых конкурсов), которая являлась основным способом осуществления государственных закупок. В обязательном порядке специальная информация относительно предстоящих, текущих и завершенных конкурсах на проведение государственных закупок должна была быть размещена на официальном сайте. При выявлении случаев сговора при осуществлении государственных закупок ответственности подлежат обе стороны (как заказчик, так и исполнитель). В таком случае исполнитель должен был включаться в реестр недобросовестных поставщиков. При проведении торгов контрольные функции за федеральными и государственными закупками возложены на Федеральную антимонопольную службу РФ.

Согласно положениям указанного закона, в рамках системы государственных закупок было определено несколько основных способов размещения государственных заказов: конкурсы, электронные аукционы, закупки из единственного поставщика, запрос котировок. Соответственно, в России впервые была создана специальная система по размещению заказов, регламентирующая как гражданско-правовые, так и процедурные вопросы

осуществления государственных закупок, которая обеспечивала относительную прозрачность механизма их осуществления, предполагая невозможность злоупотреблений и коррупции.

Однако усилению конкуренции и пресечению коррупции Закон № 94-ФЗ способствовать не смог, несмотря на внесение 31 изменения в период его действия. Одной из причин явилось отсутствие учета мнения экспертов по результатам правоприменительной практики. В частности, признавались следующие основные недостатки закона № 94-ФЗ, которые во многом способствовали росту коррупционных действий чиновников: доминирование в процедуре отбора поставщиков критерия наименьшей цены и ограничение на использование при оценке заявок любых качественных критериев. Исходя из существовавшей в Законе № 94-ФЗ презумпции добросовестности исполнителя, заказчик не мог обеспечить защиту от неисполнения или некачественного исполнения контракта.

В научных кругах Федеральный закон 94-ФЗ также вызывал бурную критику в отношении значительного количества норм, ведущих к появлению коррупционных рисков, некоторые из ученых называли указанный закон «воплощением верха совершенства мышления коррупционера» [Коновалова, 2013, 35]. Соответственно, на практике данный нормативно-правовой акт не смог обеспечить должного уровня противодействия коррупционным проявлениям в указанной сфере. Это неоднократно подчеркивал Президент РФ в своих выступлениях [Медведев: в сфере госзакупок масштабы коррупции «колоссальны», www]. Тем не менее, благодаря введению Закона № 94-ФЗ произошел переход к системе электронных торгов, в большей мере нивелировавшей коррупционные проявления, процедуры выбора поставщика стали более понятными и прозрачными, у малого и среднего бизнеса появилась возможность равноправного доступа к конкурсным процедурам.

Новым шагом в стремлении государства снизить уровень коррупционной преступности в сфере государственных закупок стало создание федеральной контрактной системы, о необходимости которой было заявлено Президентом

РФ в Послании о бюджетной политике на 2010 - 2012 годы. Последующее принятие и вступление в силу Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ [О контрактной системе в сфере закупок товаров., 2013] позволило создать правовую основу формирования федеральной контрактной системы. Создание ФКС позволило определить единый прозрачный цикл, как размещения государственного заказа, так и формирования планов закупок и исполнения контрактов. Закон № 44-ФЗ вступил в силу 1 января 2014 года.

В качестве основных отличительных особенностей данного закона признаются следующие: во-первых, установлены долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные периоды планирования государственных закупок. Во-вторых, введена единая информационная система, в которой содержится информация обо всех этапах осуществления государственных закупок, от этапа планирования и до этапа исполнения контракта. В-третьих, устанавливаются новые требования при описании объекта государственных закупок посредством соответствия минимально достаточным требованиям. И, в-четвертых, определены основные методы при обосновании начальной цены контракта: нормативный, тарифный, метод индексации, метод одной цены, запросный метод, иной обоснованный заказчиком метод.

Об определяющей роли государственных закупок в национальной экономике ярко свидетельствуют статистические данные. Так, в 2014 году общая стоимость заключенных контрактов и договоров в сфере государственных закупок в Российской Федерации составила 6328,0 миллиардов рублей - около 23,2% расходов консолидированного бюджета РФ и 8,9% ВВП. В этой связи приоритет укрепления законности в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд неоспорим. Данный экономический институт наиболее подвержен коррупционным рискам ввиду значительных финансовых ресурсов, осваиваемых посредством закупок товаров (работ, услуг) для государственных

и муниципальных нужд. По разным оценкам, ежегодно в России из бюджетов различных уровней, выделенных на государственные закупки, расхищается порядка 1 триллиона рублей.

Подтверждением этому служат и оценки Transparency International, согласно которым в мире ежегодно не менее 400 миллиардов долларов теряется в результате взяточничества и коррупции в области государственных закупок, что повышает государственные затраты на 20-25% [Кампос, Прадхан , 2010, 378]. Как показали исследования практики прокурорского надзора, нарушения законодательства о государственных и муниципальных закупках носят распространенный характер и, как правило, допускаются с целью заключения государственных и муниципальных контрактов с «нужным» участником размещения заказа. При этом очевидно, что обе стороны (и заказчик, исполнитель контракта) заинтересованы в сокрытии факта нарушения закона о государственных закупках.

Следует признать, что выявление признаков коррупционных преступлений в сфере размещения государственных заказов в ходе, в частности, прокурорских проверок представляет определенную сложность. Соответственно, коррупция в этой сфере предстает в качестве одного из самых негативных в криминологическом плане феноменов, который оказывает отрицательное влияние на развитие существующих правоотношений. В этой связи значение криминологического изучения коррупции обусловлено ее ролью как одного из наиболее деструктивных факторов, имеющего системный характер и значительно ухудшающего экономическое и социально-политическое развитие общества, обеспечивая доминирование частных интересов в системах государственного и муниципального управления, и подрывая доверие населения к власти.

ГЛАВА 2. УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

2.1. Элементы и признаки преступлений, совершаемых в сфере государственных закупок

Объект преступлений в сфере осуществления закупок для удовлетворения государственных и муниципальных потребностей определяется путем анализа стадии осуществления закупки и представляет собой посягательства на установленный порядок планирования, осуществления закупочных процедур, заключения и исполнения государственного (муниципального контракта).

Унифицировать предмет преступления в сфере осуществления государственных закупок не представляется возможным из-за многообразия закупочной деятельности. С учетом положений действующего законодательства в системной взаимосвязи с отдельными видами закупок предмет преступления можно представить следующим образом. Во-первых, предметом преступления выступают товары, работы, услуги, закупаемые для удовлетворения государственных потребностей. Во-вторых, товары, работы, услуги, закупаемые для удовлетворения муниципальных потребностей. В-третьих, товары, работы, услуги, включенные в государственный оборонный заказ. В-четвертых, товары, работы, услуги, относящиеся к деятельности естественных монополий и им подобных субъектов, закупка которых осуществляется на основании заключения энергосервисных контрактов. В-пятых, услуги, оказание которых связано с обеспечением обороноспособности страны, безопасности государства и правопорядка.

С учетом целей закупок, а также особенностей экономической и управленческой деятельности, сопутствующих заключению государственных контрактов, преступления в сфере осуществления государственных закупок можно условно разделить на несколько групп:

- преступления коррупционной направленности (совершаются должностными лицами из корыстных побуждений, реализующими умысел на незаконное обогащение за счет части стоимости закупки либо злоупотребляющими должностными полномочиями путем оказания покровительства отдельным хозяйствующим субъектам);

- преступления экономической направленности (совершаются участниками предпринимательской деятельности, желающими ограничить доступ к участию в осуществлении закупок конкурентам);

- преступления, посягающие на иные общественные отношения, охраняемые уголовным законом (например, преступления против здоровья населения в случае осуществления поставки товаров, не отвечающих требованиям безопасности (ст. 238 УК РФ)).

Общественная опасность рассматриваемых преступлений в целом осознается законодателем, но не в полной мере. Этот тезис уже получил научное обоснование. В УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств и средств внебюджетных фондов (ст. ст. 2851, 2852), которая в определенной степени связана с преступными злоупотреблениями должностных лиц государственных заказчиков. Иные преступления против интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления в целом сконструированы без учета посягательств на сферу осуществления закупок. Преступления в сфере экономической деятельности (глава 22 УК РФ) не отражают специфики противоправной деятельности хозяйствующих субъектов в сфере осуществления закупок. При расследовании и судебном разбирательстве по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 238 УК РФ, сфера осуществления закупок фактически остается за рамками уголовного судопроизводства. Указанная ситуация свидетельствует о неполноте правового регулирования, препятствующей адекватному противодействию правонарушениям и преступлениям в сфере осуществления закупок.

Анализ объективной стороны преступлений, совершаемых в сфере

государственных закупок, представляет сложность вследствие видовой многообразия таких преступлений. В то же время, руководствуясь общепринятым определением объективной стороны как внешнего выражения противоправного поведения, можно выявить ряд ее особенностей.

Выявление всей «цепочки» преступных действий осложнено, как правило, ее групповым характером, причем отношения внутри преступной группы способствуют сокрытию следов преступления, затрудняя при этом расследование уголовного дела. Результатом становится разъединение уголовных дел, и осуждение членов группы в разные периоды времени и даже разными судами.

В процессе установления фактических обстоятельств содеянного при этом утрачивается часть доказательственной информации, которая не получает при этом однозначной уголовно-правовой оценки. Отсутствие в уголовном законодательстве положений, устанавливающих ответственность непосредственно за совершение преступлений в сфере осуществления закупок, способствует применению к членам группы разнородных положений УК РФ, что препятствует объективной оценке содеянного именно как преступления в рассматриваемой сфере, поскольку часть членов группы осуждается за совершение хищений, а часть - за совершение преступлений коррупционной направленности. Так, по одному из изученных уголовных дел по ч. 5 ст. 291 УК РФ бы осужден предприниматель, давший взятку за покровительство развитию своей бизнес-структуры мэру города. В ходе дальнейшей преступной деятельности должностное лицо (мэр города) способствовало заключению государственных контрактов с подконтрольными предпринимателю организациями. Уголовные дела расследовались отдельно, судами были вынесены обвинительные приговоры: в отношении предпринимателя - по ч. 5 ст. 291 УК РФ 4, в отношении должностного лица и его подчиненного, осуществлявшего посредническую деятельность в лоббировании интересов предпринимателя, - по ч. 3 и ч. 5 ст. 33, ч. 4 ст. 160 УК РФ. В данном случае не получили полной оценки совокупные усилия членов преступной группы в

части завладения денежными средствами, предназначенными для оплаты государственных (муниципальных) контрактов. Более того, в приговорах судов не содержится никакой информации относительно состоявшегося преступного сговора, не установлены длительность и устойчивость коррупционных связей и не отражены сведения об ответственности исполнителей хищения денежных средств. Далеко не весь массив государственных контрактов был исследован на предмет их соответствия действующему законодательству. Важно отметить, что по изученным уголовным делам о преступлениях, совершенных в составе группы с участием представителей бизнес-сообщества и должностных лиц, разъединение уголовных дел имело место в 67,2% случаев.

В современный период наиболее легко выявляемые и расследуемые преступления рассматриваемой группы представляют хищения, совершенные недобросовестными исполнителями, маскирующими преступную деятельность с помощью фальсифицированных документов об исполнении контракта. Например, по государственному контракту коммерческая организация принимает на себя обязательства по поставке оборудования, представляя впоследствии заказчику документы об исполнении обязательств. Получив денежные средства, перечисляет их на счет третьего лица и в дальнейшем распоряжается по своему усмотрению. Дисбаланс между документами и фактическими обстоятельствами поставки может быть установлен относительно легко. Например, в одном из изученных уголовных дел директор коммерческой организации заключил договор хранения оборудования, которое под видом поставки ввез на территорию организации-заказчика. Оформив товарную накладную, предоставил ее совместно с актом о выполнении работ, добившись перечисления заказчиком денежных средств.

Действия должностных лиц - представителей заказчика - чаще получают административно-правовую оценку либо, при установлении их преступного характера, квалифицируются по ст. ст. 285, 286, 290 УК РФ. Однако связь этих действий со сферой осуществления закупок не получает подробного освещения в материалах уголовного дела, если фактически не был нанесен

имущественный ущерб. Подразделения ФАС России принимают меры к аннулированию закупки, а должностное лицо осуждается за злоупотребление полномочиями или их превышение, получение взятки, служебный подлог или халатность. Например, по одному из изученных уголовных дел была установлена вина заместителя начальника федерального государственного казенного учреждения (возглавлял Единую комиссию по размещению заказов), получившего взятку от предпринимателя за содействие в закупке светоакустического оборудования для нужд учреждения.

Конкретные преступные действия, квалифицируемые по отдельным нормам Особенной части УК РФ, приобретают признаки способа совершения преступления. В целом способ совершения преступления является факультативным признаком объективной стороны, отражающим совокупность приемов и методов, использованных субъектом при совершении преступления. Исследователи обращают внимание на необходимость криминализации ряда деяний, совершаемых при осуществлении государственных закупок и предполагающих использование специфических способов: заключение заведомо невыгодного контракта, действия по устранению конкуренции на торгах (например, получение взятки представителем заказчика за совершение действий в пользу взяткодателя, результатом чего становится заключение с ним государственного контракта, по которому будет поставляться оборудование для медицинского учреждения по завышенной цене). Умысел взяткодателя и взяткополучателя охватывает заключение такого государственного контракта, т. е. в центре преступной схемы находятся условия его заключения. Для выполнения этих условий совершаются преступления коррупционной направленности: дача и получение взятки. При этом ограничиваются права и законные интересы других потенциальных участников закупки. По действующему уголовному законодательству преступление может быть квалифицировано по соответствующим частям ст. ст. 290 и 291 УК РФ, и уголовно-правовая охрана сферы осуществления закупок для удовлетворения государственных (муниципальных) потребностей «уступает» охране нормального

функционирования государственной власти, государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Однако фактическая картина преступной схемы свидетельствует о том, что при отсутствии намерения использовать заключение государственного контракта в целях личного обогащения не было бы совершено и указанных преступлений коррупционной направленности. Соответственно, их совершение является тем способом (образом действий), который рассматривается виновным лицом как оптимальное средство достижения цели преступления.

Способы совершения преступлений в сфере осуществления государственных закупок тесно связаны со стадией осуществления закупки, и в зависимости от этого субъектом избирается конкретный, по его мнению, наиболее оптимальный механизм преступного поведения, связанный с противоправным воздействием на других хозяйствующих субъектов либо с установлением протекционистских коррупционных отношений с представителем заказчика. Последний, в свою очередь, использует должностные полномочия вопреки интересам службы и устанавливает контакты с хозяйствующими субъектами не в целях оперативного и эффективного осуществления закупок, а для удовлетворения собственных корыстных устремлений. Вывод о совершении наиболее опасных преступлений должностными лицами в сговоре с предпринимателями и иными субъектами, выступающими «выгодоприобретателями от коррупции», полностью соответствует этому механизму.

Таким образом, недостатком российского уголовного законодательства, **на взгляд автора**, выступает то, что преступления, совершаемые в сфере осуществления закупок, квалифицируются не по специальным нормам, устанавливающим ответственность только за посягательства данной группы, а по общим, наравне с иными посягательствами, родственными по объективным признакам. Например, получение взятки, ограничение конкуренции, злоупотребление полномочиями охватывают не только преступную деятельность, связанную с неправомерными действиями при проведении

процедур по определению хозяйствующего субъекта, с которым будет заключен государственный (муниципальный) контракт, но и другие виды преступного поведения. С одной стороны, это справедливо, поскольку предмет взятки, способ ее получения, приемы по ограничению доступа на рынок, разновидности злоупотребления полномочиями могут принимать одинаковые формы, вследствие чего соответствующие статьи УК РФ устанавливают общие запреты. С другой стороны, как видно на примере некоторых преступлений (мошенничество, преступления на рынке обращения ценных бумаг, преступления террористической направленности и пр.), законодатель стремится не только детализировать отдельные составы, но и выделить специальные уголовно-правовые нормы.

Многообразные формы и проявления коррупции включают в себя коррупцию в сфере государственных закупок, подпадающей под запрет как антикоррупционного, так и антимонопольного законодательства. Должностные лица, вступая в коррупционный сговор при проведении государственных закупок, помимо нарушения норм уголовного или административного законодательства, также нарушают и антимонопольные запреты, за соблюдением которых следит Федеральная антимонопольная служба (ФАС России).

Таким образом, законодательство о противодействии коррупции не исчерпывается нормами Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Уголовного кодекса Российской Федерации (нормами глав о преступлениях против государственной власти и о преступлениях против интересов службы в коммерческих и иных организациях), а также законодательства об административных правонарушениях (в частности, статьи 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях - состав административного правонарушения, состоящего в незаконном вознаграждении от имени юридического лица). К антикоррупционным нормам следует отнести и положения Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите

конкуренции», которым установлены запреты на антиконкурентные соглашения.

86% от числа выявленных ФАС России картелей составляют сговоры на торгах. Главное негативное последствие таких сговоров - увеличение бюджетных расходов в связи с отсутствием реальной конкуренции на торгах (при этом в год для проведения государственных закупок и закупок компаний с государственным участием из бюджета выделяется около 30 трлн. рублей). Как чиновник, контролирующий решения госзаказчика, так и вступившая с ним в сговор компания заинтересованы в заключении по результатам торгов контракта по наиболее выгодной для этой компании цене. Для чиновника это в большинстве случаев означает большую сумму отката, для компании - получение большей прибыли.

Картели в настоящее время проникли в стратегические отрасли: закупки для оборонных нужд, обеспечение населения медикаментами и продуктами питания, добычу водных биологических ресурсов.

Претерпел изменения и предмет рассмотрения дел о сговорах на торгах: количество эпизодов по таким делам стало исчисляться десятками и сотнями. Например, в одном из дел о сговоре на торгах по поставке медицинских изделий в предмет рассмотрения входит 718 аукционов.

Отмечается картелизация закупок в целых отраслях: особую озабоченность вызывают уже упомянутые закупки медикаментов и медицинского оборудования, а также сфера строительства (в т.ч. дорожного).

Сегодня в условиях пандемии и упрощения процедуры госзакупки препаратов и средств защиты на время борьбы с коронавирусом (ранее МинФином разрешено у единственного поставщика, в связи с «обстоятельствами непреодолимой силы» осуществлять закупки без конкуренции у единственного поставщика) уровень коррупции в этой сфере повысился. Наиболее распространенные нарушения— завышение стоимости контрактов, связи между участниками закупки, принятие невыполненных работ, а также взятки. Так, за 11 месяцев 2020 года в России, по данным

Генпрокуратуры, зафиксировали на 5,8% больше нарушений в сфере государственных закупок по сравнению с прошлым годом. Всего за исследованный период обнаружили 153,7 тыс. подобных преступлений. За такой же период 2019 года правонарушений было 145,3 тыс.

Прокуроры также подали на 14,4% больше исков к нарушителям — 1531 раз против 1338.

ФАС России при проведении антимонопольных расследований сталкивается со следующими видами коррупционных схем (будет использована классификация форм коррупционных проявлений в сфере государственных закупок, предложенная Г. Уэром, Ш. Моссом, Э. Кампосом и Г. Нуном¹ [1, с. 381 - 393]).

Схема 1. Посредничество по откатам.

Откат - это определённая сумма, которая выплачивается компанией, выигравшей государственный контракт, чиновнику (или чиновникам), который повлиял на заключение с данной компанией этого контракта. Обычно размер отката составляет определённый процент от стоимости контракта.

Откаты в крупных проектах государственных закупок обычно передаются через лиц, имеющих тесные связи с каждой из участвующих в схеме сторон.

Например, иностранные компании могут прибегать к услугам местных, «национальных» компаний для поддержки при участии в тендерах на получение контрактов по госзакупкам.

Схема 2. Махинации с тендерными предложениями.

При реализации данной схемы в торгах выигрывает заранее выбранный претендент.

Бывает, что в манипуляциях участвуют некоторые или все участники тендера без ведома государственных служащих, отвечающих за его проведение. Такие случаи ФАС России квалифицирует как картель на торгах, когда в коррупционные связи вступают коммерческие организации[1] (отказ от участия

¹ Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / под ред. Эдгардо Кампоса и Санджая Прадхана; пер. с англ. - М. : Альпина Паблишер, 2014. - 551 с.

в торгах либо отказ от конкуренции на торгах может быть обусловлен передачей части работ по госконтракту компании, которая откажется от подачи конкурентных предложений при проведении торгов либо подкупом сотрудника тендерного отдела компании-конкурента).

Возможен также вариант, когда госслужащие, ответственные за проведение тендера, предоставляют «фавориту» доступ к тендерной документации до её официального распространения, благодаря чему у него оказывается больше времени на подготовку предложения по сравнению с другими претендентами.

В одном из дел было установлено, что госслужащий задолго до проведения соответствующего конкурса на право заключения концессионного соглашения пригласил представителей компании, которую он «видел» в качестве будущего инвестора, на приём и провёл для них ознакомление как с самим строительным объектом, требующим вложений с целью реконструкции, так и с относящейся к нему документацией.

Схема 3. Использование подставных или фиктивных компаний.

Коррупцированные госслужащие нередко используют подставные или фиктивные компании, обычно в сочетании с другими схемами (например, с откатами), для маскировки незаконного влияния на заключение находившихся в их компетенции контрактов. Использование подставной компании позволяет коррупционному чиновнику манипулировать проведением тендера и оказывать давление на других, реальных участников, чтобы обеспечить победу своей подставной компании и получить незаконную выгоду. Часто такой чиновник и не рассчитывает на то, что эта компания исполнит контракт (товары могут вообще не поставляться, услуги могут вообще не оказываться).

Подставные компании могут образовывать целые цепочки, что крайне затрудняет выявление конечного бенефициара.

Например, в 2015 г. ФАС России завершила рассмотрение дела в отношении Федерального агентства по обустройству государственной границы (Росграницы).

Антимонопольным органом было установлено, что в течение нескольких лет торги по реконструкции и строительству пунктов пропуска через государственную границу выигрывали компании, имевшие связи с руководством Росграницы.

В ходе антимонопольного расследования было установлено, что руководитель Росграницы возложил на подчинённых задачу поиска и привлечения к участию в конкурсах «своих» подрядчиков, т. е. подрядчиков, которые согласятся на перечисление откатов по госконтрактам.

В качестве такого подрядчика было выбрано закрытое акционерное общество «РосТрансСтрой», которое до этого никогда не участвовало в торгах, проводившихся Росграницей.

С августа по декабрь 2012 г. руководство Росграницы и подведомственного ему госучреждения обеспечило победу ЗАО «РосТрансСтрой» в 3 конкурсах и 1 аукционе.

Конкурсные заявки ЗАО «РосТрансСтрой» корректировались самим государственным заказчиком, а их оценка проводилась таким образом, чтобы обеспечить победу ЗАО «РосТрансСтрой». Заявки добросовестных участников торгов отклонялись необоснованно.

15% от сумм госконтрактов «РосТрансСтрой» должен был перечислять компаниям, подконтрольным чиновникам Росграницы. Деньги перечислялись по фиктивным договорам.

К иным коррупционным схемам, встречаемым в госзакупках, можно отнести, например, искусственное создание оснований для проведения госзакупки на неконкурентной основе.

В одном из дел было установлено, что определение подрядчика затягивалось госзаказчиком и другими участниками антиконкурентного соглашения более года, что позволило провести закупку у единственного поставщика, которым оказалась компания, вступившая в сговор с госзаказчиком. При этом основание для проведения закупки на неконкурентной основе - срыв сроков необходимости проведения работ - был специально для

этого случая закреплён в положении о закупках госзаказчика.

Следует также отметить схему недобросовестного использования различий между разными формами проведения торгов - конкурсом и аукционом, например. Проведение конкурса предполагает оценку его участников как с точки зрения ценовых критериев (кто предлагает лучшую цену), так и с точки зрения критериев неценовых (кто предлагает лучшие условия исполнения контракта). Выставление оценок по неценовым критериям при отсутствии однозначных критериев такой оценки может превратиться в инструмент реализации антиконкурентного и коррупционного сговора участника торгов с госзаказчиком.

Именно с этим столкнулась ФАС России при проведении расследования в отношении Федерального агентства по обустройству государственной границы и компании «РосТрансСтрой», которая предлагала одну из самых высоких цен выполнения работ, но, тем не менее, признавалась победителем торгов. Для того чтобы уравнивать компанию «РосТрансСтрой» с другими, добросовестными участниками торгов и обеспечить её победу, конкурсная комиссия госзаказчика присваивала ей более высокие баллы по неценовому критерию качества работ и квалификации.

Рассмотренные примеры свидетельствуют о тех негативных последствиях, которые приносит коррупция в сфере госзакупок.

Главное негативное последствие - увеличение бюджетных расходов в связи с отсутствием реальной конкуренции на торгах. Как чиновник, контролирующий решения госзаказчика, так и вступившая с ним в сговор компания заинтересованы в заключении по результатам торгов контракта по наиболее выгодной для этой компании цене. Для чиновника это в большинстве случаев означает большую сумму отката, для компании - получение большей прибыли.

В условиях же реальной конкуренции на торгах бюджет тратит меньше средств, экономит их, что позволяет расходовать их на иные нужды, например, на исполнение социальных обязательств государства.

К другому негативному последствию коррупционных проявлений при проведении торгов можно отнести вытеснение с рынков добросовестных компаний. Ведение бизнеса не должно связываться с наличием «связей» с заказчиками. Победителем торгов должна признаваться компания, которая может качественнее и дешевле исполнить госконтракт. В этом случае у бизнеса будет стимул к развитию. И наоборот, такого стимула у компании не будет, если она «купила» нужного чиновника.

Роль конкурентного ведомства в борьбе с коррупцией на торгах сводится к следующему:

- выявление фактов антиконкурентных соглашений на торгах, являющихся одной из форм коррупционных проявлений;

- расследование и рассмотрение дел по выявленным фактам антиконкурентных соглашений, установление причастных юридических и физических лиц;

- привлечение к административной ответственности юридических и физических лиц, виновных в нарушении антимонопольного законодательства на торгах;

- передача информации о совершённых коррупционных преступлениях в правоохранительные органы с целью возбуждения уголовного дела и привлечения виновных физических лиц к ответственности.

Коррупционные практики должны решительно пресекаться как непосредственно правоохранительными органами, так и антимонопольной службой, обладающей методиками расследования случаев сговоров, когда они обеспечиваются связями с чиновниками.

2.2. Личность преступника и мотивация совершения коррупционного преступления в сфере государственных закупок

Определение особенностей личности конкретного преступника способствует уяснению причин и условий совершения коррупционного

преступления, определению степени общественной опасности содеянного и назначению, соответственно, справедливого наказания. «Изучение личности преступника осуществляется главным образом для выявления и оценки тех ее свойств и черт, которые порождают преступное поведение, в целях его профилактики»¹ [14, с.152].

Обычно, личностью коррупционного преступника раскрывается через совокупность присущих ему социально значимых качеств и свойств, которые сформировались «в процессе его общественной либо государственной деятельности (социального управления) и обусловивших использование им для достижения личных, групповых или корпоративных целей средств, порицаемых с позиции уголовного закона»² [9, с.103]. Другой трактовкой личности преступника является «личность человека, который совершил преступление вследствие присущих ему психологических особенностей, антиобщественных взглядов, отрицательного отношения к нравственным ценностям и выбора общественно опасного пути для удовлетворения своих потребностей или непроявления необходимой активности в предотвращении отрицательного результата»³ [3, с.16].

Многими криминологами вполне обосновано отмечается тот момент, что исследование личности преступника подчиняется необходимости выявления закономерностей, присущих преступному поведению, преступности, как массовому явлению, выявлению их причин и разработке обоснованных и целесообразных рекомендаций для осуществления борьбы с преступностью⁴ [11, с. 274]. Обобщение подобной информации относительно совершающих преступления лицах, осуществление их типизации позволяют обеспечить более

¹ Криминология / под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. - М., 2006.

² Коршунова Т.М. Особенности личности осужденного коррупционера (по материалам уголовных дел, рассмотренных Нижнекамским городским судом за период с 1997 по 2003 гг.) // Коррупция как социально-правовая проблема современной России. - Казань, 2004.
10. Кочои С. М. Ответственность за корыстные преступления против собственности. - М.: Антэя, 2000.

³ Антонян Ю.М., Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е. Личность преступника. - СПб., 2004.

⁴ Криминология / Под общ. ред. проф. А.И. Долговой. - М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1997.

точное прогнозирование динамики преступности, определять масштабы ее воздействия на иные социальные процессы и явления¹ [16, с.248]. В этой связи значимым является вопрос выделения социально значимых свойств, особенностей или характерных признаков в личности преступника.

Существующие среди криминологов подходы в этом вопросе отличаются разнообразием. Так, в криминологической науке относительно структуры личности преступника можно выделить следующие точки зрения. Например, Н.Ф. Кузнецовой выделялись три основных компонента в структуре личности преступника: социально-демографический компонент; социально-ролевой компонент и иные свойства личности преступника² [15, с.58]. В свою очередь, А.И. Алексеев в структуре личности преступника указывалось на следующие элементы, подлежащие изучению:

- социально-демографические элементы (возраст, пол, социальное, должностное и семейное положение, профессиональная принадлежность, материальная обеспеченность, статус его места жительства и т.д.);

- уголовно-правовые элементы (информация о совершенном преступлении, его мотивация, формы вины, единоличный или групповой характер преступления, уголовное прошлое и т.д.);

- особенности психологического и нравственного характера (весь спектр разнообразных проявлений субъективного мира (внутреннего «я») преступника);

- биофизиологический элемент (состояние его здоровья, наличие заболеваний и особенностей физической конституции)³ [1, с. 82-83].

Для А.И. Долговой значимыми в структуре личности преступника являются шесть элементов, таких как: «социально-демографические признаки; уголовно-правовые признаки; социальные проявления в разных сферах жизнедеятельности, или социальные связи; нравственные свойства;

¹ Курс советской криминологии: Предмет. Методология. Преступность и ее причины. Преступник. - М.: Юрид. лит., 1985.

² Криминология / под. ред. Н.Ф. Кузнецовой. - М., 2007.

³ Алексеев А.И. Криминология: Курс лекций. - М.: ЩИТ-М, 1998.

психологические признаки; физические (биологические) характеристики»¹ [13, с.385]. Социально значимые проявления личности при различных условиях реализации его жизнедеятельности, существующие социальные связи, а также биологические характеристики человека в данном случае отделены от социально-демографических признаков.

Индивидуальные особенности преступника в любом случае проявляются в его деятельности, что предполагает изучение мотивов, целей и задач, определяющих данную деятельность. В этой связи необходимо признать, что коррупционное поведение в сфере государственных закупок является помотивированным. Оно порождается под действием нескольких ведущих мотивов, среди которых следует выделить два основных. Одним из них следует признать корысть и стремление к обеспечению себя возможными материальными благами, включая непомерные материальные потребности и амбиции. В большинстве случаев незаконному получению материальных благ свойственно становится самоцелью при отсутствии четкого представления относительно «нужности» подобных средств. В качестве цели преступления предстает желаемый лицом результат, к достижению которого оно стремится при совершении общественно опасного деяния² [5, с.7]. Она выступает как итоговое представление при совершении преступления. Целью определяется вся направленность преступных действий. Цель и мотив, как признаки субъективной стороны состава преступления, являются взаимосвязанными и взаимообусловленными категориями, определяющими различные стороны психической деятельности личности. При этом мотив выступает внутренним двигателем человеческого поведения, задавая его тон и характер, определяя его причины. Цель определяет направление преступного поведения, задавая вектор движения к получению определенного результата как итога преступной деятельности.

В существующей уголовно-правовой доктрине часто происходит

¹ Криминология / под ред. А.И. Долговой. - М., 2010.

² Волков Б. С. Мотивы преступлений. Уголовно правовое и социально-психологическое исследование. - Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1982.

отождествление корыстного мотива и корыстной цели, определяя, что ими предопределяется желание по извлечению материальной выгоды¹ [4, с.287]. При этом указывается и на то, что цель как таковая не может выступать как корыстная, так как корысть является только мотивацией² [10, с.114]. Но в контексте настоящего исследования представляет определенный интерес появление нового понятия - «коррупционный мотив», объединяющего в коррупционной сделке стремления обеих сторон. Но его объяснение не может быть убедительным вследствие того, что абстрактно и вне определенной деятельности существование мотива невозможно. Так, постановлением Пленума Верховного суда РФ, при разъяснении относительно квалификации деяний по ст. 285 УК РФ, корыстная заинтересованность не называется ни целью, ни мотивом, а только указывается, что «корыстная заинтересованность - стремление должностного лица путем совершения неправомερных действий получить для себя или других лиц выгоду имущественного характера, не связанную с незаконным безвозмездным обращением имущества в свою пользу или пользу других лиц (например, незаконное получение льгот, кредита, освобождение от каких-либо имущественных затрат, возврата имущества, погашения долга, оплаты услуг и т.п.)»³ [19].

У другой стороны коррупционной сделки, присутствует также заинтересованность в ее успешном завершении при наличии цели получения выгоды от совершенных должностным лицом определенных действий в его интересах. Данная выгода может обладать как материальным, так и нематериальным характером, отличаясь от выгоды чиновника. Она лежит вне границ квалификации, учитывая, что составом активного подкупа (ст. 291, ч. 1, 2 ст. 204) она не предусматривается также как и мотивация. В подобной

¹ Бойцов А. И. Преступления против собственности. - СПб.: Юридический центр «Пресс», 2002.

² Кочои С. М. Ответственность за корыстные преступления против собственности. - М.: Антэ, 2000.

³ О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и превышении должностных полномочий: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 // Российская газета. 2009. 30 октября. № 5031.

ситуации возникает вопрос относительно правоты в обозначении того, что коррупционное преступление совершается с корыстной целью или с наличием «коррупционного мотива». В любом случае, синтетическим признаком, объединяющим коррупционные преступления в сфере государственных закупок, является единая направленность и единая цель, связанная с получением таких благ как деньги, ценности, другое имущество или услуги имущественного характера, а также иные имущественные права, как в собственных интересах, так и в интересах третьих лиц. Данная цель обычно преследуется всеми коррупционерами - как должностными лицами, так и лицами, которые реализуют управленческие функции в различных организациях. Необходимо согласиться с тем, что в своем содержании данная цель должна определяться как корыстная, исходя из того, что корысть понимается обычно как «страсть к приобретению, к наживе», «стремление к наживе, выгоде, пользе», «стремление к личной выгоде, жадность»¹ [20, с.252].

Большое значение в системе детерминант коррупционной преступности в сфере государственных закупок имеют присущие государственным и иным служащим негативные личностные характеристики. Коррупционные деяния часто совершаются ими исходя из антиобщественной установкой, корысти, зависти, карьеризма, готовность поставить материальную выгоду выше закона, норм морали, профессиональной чести. На формирование и проявление подобных черт личности оказывают существенное влияние следующие факторы:

- настрой на использование своей должности в корыстных личных интересах;
- наличие рядом лиц, имеющих высокий уровень материального благосостояния, который достигнут в результате криминальной деятельности;
- определенное снижение существующего уровня материального обеспечения личности и стремление его восстановить преступной

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. - М.: Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1953.

деятельностью;

- ориентация на высокие материальные стандарты жизни сослуживцев;
- наличие у человека дорогостоящих интересов и привычек;
- стремление к возмещению понесенных расходов с включением в общий

процесс коррупции.

Но одним из принципиальных моментов является то, что стороной коррупционных преступлений является субъект публичных общественных отношений. В публичных общественных отношениях всегда одна из сторон наделена властными полномочиями и эту сторону следует признавать субъектом властных полномочий. Субъект властных полномочий доминирует над остальными участниками публичных общественных отношений (физические и юридические лица), по средствам делегированных государству либо органу местного самоуправления народом и населением полномочий, части своих прав и свобод.

Давая характеристику личности преступника, совершившего преступление коррупционной направленности, прежде всего, следует раскрыть ее как личность человека вообще, давая оценку как субъекту определенной жизнедеятельности, что существенным образом оказывает влияние на весь его облик. Психологические особенности такой личности необходимо воспринимать в качестве относительно стабильной совокупности присущих ему индивидуальных качеств, позволяющих определить типичные способы реагирования и механизмы поведения, сформированность системы представлений человека о себе, межличностных отношениях и характере социального взаимодействия. Для формирования полной картины личности преступника следует провести изучение ее структуры, предполагающей наличие систематизированных групп признаков, способных характеризовать совершающих уголовно наказуемые деяние лиц: уголовно-правовых, социально-демографических, психологических, нравственных и

криминологических¹ [2].

Так, присущие личности преступника уголовно-правовые признаки должны отражать его мотивацию, форму вины, единоличный или групповой характер преступной деятельности, вид совершенного преступного деяния и т. д. Благодаря таким данным отражается степень социальной деформации и особые свойства личности, которые позволяют выделить существенные признаки этих лиц. Исходя из чего, исследователями были составлены различные типологии преступников. Например, А.В. Мардановым при изучении личности экономического преступника (под которыми он понимает, в том числе и служебные преступления, которые связаны с экономической деятельностью), на основе типологии А.Б. Сахарова, как критерии выделяются «стойкость, глубина и интенсивность, имеющие антисоциальную направленность личности» с выделением следующих типов преступников: «случайного типа», «ситуативного типа», «неустойчивого типа» и «устойчивого (злостного) типа»² [18, с.16-17].

Развивая данный подход А.Б. Осипов, также приняв в качестве основы предложенную А.Б. Сахаровым [24] типологию и изучая коррупционную преступность в органах внутренних дел выделил ряд типов, в основу которых были положены личностные качества преступников, проявившиеся в совершенном преступлении, а именно: «активный коррупционер», «привычный коррупционер», «ситуативный коррупционер (неустойчивый)» [21, с. 81-82].

Весьма специфичную уже типологию лицам, обвиняемым в незаконном участии в предпринимательской деятельности определил В.С. Изосимов исходя из особенностей, которые отражают отношение конкретной личности к актуальным социальным и духовным ценностям. Так, им выделяются: «1) вынужденные преступники (лица, вовлеченные в совершение преступлений как следствие неблагоприятной ситуации; попавшие в сферу влияния носителей

¹ Антонян Ю. М. Личность преступника: криминологическое исследование. - М., 2010.

² Марданов А.Б. Личность современного экономического преступника: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2011.

криминальных взглядов и т.д.; 2) преступники с доминирующей антиобщественной установкой (совершившие преступления с использованием благоприятных внешних условий); 3) преступники с ярко выраженной антиобщественной ориентацией (совершившие преступления с использованием созданных ими условий)» [7, с.193].

Исходя из указанного выше, в структуре личности преступника, совершившего коррупционное преступление будут исследованы уголовно-правовые признаки, психологические особенности, социально-демографические и нравственные свойства личности. При этом адекватной для достижения задач настоящего исследования следует признать подход А.И. Алексеева, в рамках которого раскрываются признаки личности через ее социальные связи, существующие в различных областях жизнедеятельности. В этой связи одним из значимых моментов для выявления характеристики личности-коррупционера является понимание того, что данным лицом в значительной мере используются собственные профессиональные знания и навыки, должностные обязанности и авторитетность занимаемой им должности, что в значительной мере позволяет охарактеризовать не только личность преступника, но и существующие взаимосвязи с иными лицами, дать оценку окружающей преступника среде. Наличие таких уголовно-правовых признаков позволяет разделить коррупционных преступников и правонарушителей в других сферах. При этом существующая специфика нравственных и психологических свойства личности дополняет картину коррупционного преступления.

Исходя из заданной исследовательской модели автором проводилось аналитическое и статистическое изучение личности коррупционного преступника в сфере государственных закупок. В качестве эмпирической базы исследования выступили данные, полученные из 157 окончанных уголовных дел в отношении обвиняемых по ст.160, 201, 290, 291, 291-1 Уголовного кодекса РФ, которые были совершены в период с 2009 по 2016 гг. с вынесением приговоров суда или которые были прекращены по не реабилитирующим

основаниям¹.

Дадим социально-демографическую характеристику.

Пол. Характеризуя данный показатель необходимо указать на наличие устойчивой тенденции по сокращению «мужской» преступности в общеуголовном плане. Об этом свидетельствуют данные относительно доли мужчин, обвиненных в совершении преступлений, которая снизилась практически на 3% и составляет 84,9%. Увеличение женской преступности отмечено в случаях, когда объективной стороной преступления не требуется применение субъектом определенных особых физических умений или навыков. Под этот признак подпадают и некоторые составы экономических преступлений, которые связаны «с хищениями имущества или противоправным использованием служебного положения»² [12, с.278], включая коррупционную преступность.

По типологическим чертам личности коррупционного преступника, совершившего деяние в сфере государственных закупок, незначительно отклоняются от общекриминальных показателей. Примерно 76% коррупционных преступлений подобного рода совершено лицами мужского пола. При этом четко прослеживается тенденция, свидетельствующая об увеличении доли женщин в числе лиц, совершивших такой вид преступлений (10% - с 2009 по 2010 гг. и до 24% - с 2014 по 2016 гг.). Подобный факт объясняется более частым присутствием мужчин на руководящих должностях и, особенно в органах государственной власти и управления. Женщинам, совершившим коррупционные преступления, традиционно свойственно нахождение на должностях, связанных с обеспечением или финансированием государственных закупок.

Социальный статус. Изучение личностей коррупционных преступников свидетельствует о высокой доле лиц, состоящих в браке. Учитывая их высокий социальный статус, наличие стабильных отношений обеспечивает их

¹ Прохоров Э.А. Личность преступника и мотивация совершения коррупционных преступлений в сфере государственных закупок // Экономика и право. - 2017. - №9.

² Криминология / Под общ. ред. Ю.Ф. Кваши. - Ростов-на-Дону: Феникс, 2002.

успешность в карьерных вопросах. Так, на момент расследования совершенного коррупционного преступления 68% лиц находились в законном браке, из которых 62% уже имели детей. Среди мужчин в браке состояло 68%, а доля женщин, состоящих на момент совершения коррупционного преступления, составляла 34%. При этом в официальном разводе состояло 14% человек.

Социально-психологическая характеристика. Отдельные исследователи уже обращали внимание на то, что «по своим социально-психологическим характеристикам лица, совершающие экономические (в том числе и коррупционные) преступления, в меньшей степени, чем другие категории преступников, отличаются от законопослушных граждан»¹ [23, с.23]. Несмотря на то, что уровень правовой подготовки в российском обществе находится на низком уровне, коррупционному преступнику в большинстве своем свойственна хорошая подготовка в области законодательства и часто на профессиональном уровне. В этой связи они способны выстраивать стратегию собственного преступного поведения, обходя проблемные вопросы правового регулирования и используя их себе во благо. Вместе с тем, они в своем большинстве негативно относятся к издаваемым нормативно-правовым актам и не испытывают уважения ко всей правовой системе в целом, воспринимая ее как определенный рудимент для них. В этой связи коррупционным преступником создается свой собственный мир, со своими правилами, ценностями и нормами поведения. Роль катализатора играет при этом аналогичное по взглядам окружение, сознание которых также сформировано под воздействием специфических иллюзий и представлений: «Эти иллюзии касаются, прежде всего, неверного представления о том, что умный человек способен пройти по грани, отделяющей закон и преступление, удовлетворив при этом определенные личные потребности. Человек, который попытался реализовать эту иллюзию, рассматривается как герой, достойный уважения и

¹ Рогов И.И. Проблемы борьбы с экономической преступностью (уголовно-правовое и криминологическое исследование): автореферат дис. ... докт. юрид. наук. - Алма-Ата, 1991.

почитания»¹ [22, с.31].

Необходимо отметить, что при совершении преступления у коррупционного преступника существует обезличенный образ пострадавшей стороны - государство воспринимается как что-то, мешающее жить, а народ - это просто «быдло», которое не умеет жить. В этой связи обезличивание объекта преступного посягательства ведет к утрате в сознании преступника каких-либо моральных границ в подобном поведении в силу неопределенного объекта преступных посягательств. Поэтому часто коррупционные преступники и не признают себя виновным в совершении преступления, так как в его сознании уже укрепился стереотип «все делают так», «я для этого и нахожусь на этом месте» или «надо успеть, иначе останусь не с чем», а совершаемые им действия, несмотря на то, что и признаются нарушением закона, не могут признаваться преступлением. Э. Дюркгейм полагал, что в периоды социальных потрясений может ослабевать чувство ответственности личности перед обществом. При этом существовавшие ранее нормы и меры контроля могут стать неэффективными и в такой ситуации человеком не признаются ограничения, установленные государством. Начинает проявляться его склонность к получению своих притязаний порой и противозаконными методами² [8, с.198].

Возраст. По возрасту общеуголовные преступники в большинстве случаев входят в возрастную группу до 29 лет, после нее идет группа 30-39 лет, и после которой криминальной активности свойственен спад³ [1, с.86]. В свою очередь разделение по возрастным категориям коррупционных преступников показало, что 0,8% привлеченных к уголовной ответственности по «коррупционным» составам преступления входят в группу от 18 до 24 лет; 6,7% - от 25 до 29 лет; 64,8% - от 30 до 49 лет и 26,7% - от 50 лет и старше.

Таким образом, средний возраст преступника по противоправным

¹ Подольный Н.А. Криминалистическая характеристика личности мошенника, совершающего преступную деятельность на рынке ценных бумаг // Следователь. 2002. №5.

² Кайзер Гюнтер. Криминология. Введение в основы. - М., 1979.

³ Алексеев А.И. Криминология: Курс лекций. - М.: ЩИТ-М, 1998.

деяниям в сфере государственных закупок составляет примерно 40 лет. Подобное отличие от среднего возраста среднестатистического общеуголовного преступника (более 15 лет) объясняется тем, что в отличие от общеуголовных, совершение коррупционного преступления предполагает высокого уровня познаний в экономико-правовой сфере, в общем, и сфере осуществления государственных закупок, в частности. Для совершения подобного коррупционного преступления человек обязан занимать соответствующую должность, которая не относится к должностям начального уровня, предполагая необходимое образование и опыт работы. Следовательно, лица, совершившие коррупционные преступления, как правило, старше 30 лет.

Место жительства. Если общеуголовные преступления совершаются примерно 85% городских жителей, то среди коррупционных преступников доля горожан несколько выше и составляет 92%. Такой факт объясняется стремлением представителей органов власти проживать в благоприятных условиях и даже при проживании за городом, многие из них зарегистрированы или имеют жилье в городских населенных пунктах.

Наличие постоянной работы. Отнесены к безработными более 10% лиц, совершивших общеуголовные преступления, а доля лиц, которые не имели постоянного источника дохода, на момент совершения преступления составляла 59,6%. Это входит в серьезное противоречие с показателями по коррупционной преступности, где только 3,5% официально были безработными, и то, это лица, которые являлись соучастниками преступления.

Наличие судимости. Судимость среди лиц, совершивших коррупционное преступление, имели только около 2% от общего числа таких преступников. Подобное малое количество лиц, имевших судимость, в целом достаточно характерная особенность по всем преступлениям в экономической сфере. Например, доля судимых среди совершивших мошенничество лиц - 7,02%¹ [17, с.54], а по уклонившимся от уплаты таможенных платежей только

¹ Лимонов В. Н. Уголовно-правовая и криминологическая характеристика мошенничества: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1998.

3%¹ [6, с.69]. Указанное низкое количество судимых ранее лиц объясняется наличием достаточно высокого социального статуса у этой категории преступников, где наличие судимости уже не позволит его достичь.

Дадим социально-ролевую характеристику.

Образование. Исходя из статистических данных, у среднестатистического преступника уровень образования значительно ниже, чем среднего уровня образования россиян и находится в пределах незаконченного среднего образования - у 60% преступников, и около 4% имеют высшее² [12, с.280]. В противовес данным показателям уровень образования у лиц, совершивших коррупционные преступления достаточно высок. Несмотря в целом на высокий уровень образования преступников, осужденных за экономические преступления, у осужденных за коррупционные преступления он самый высокий. Подобный феномен объясняется необходимостью обладания необходимыми знаниями на очень высоком уровне для занятия определенных должностей в органах государственной власти или местного самоуправления, а также в иных государственных организациях, включая хорошее знание законодательства, экономическую и финансовую подготовку.

Профессия. По профессиональному составу среди коррупционеров в сфере государственных закупок преобладают представители управленческих должностей или представители правовых, или финансово-экономических специальностей, а также иных интеллектуальных специальностей. Это также во многом связано с теми требованиями, которые предъявляются к лицам, замещающим определенные должности, в том числе по конкурсу.

Должность. Основная масса лиц, привлеченных к уголовной ответственности в связи с совершением коррупционных преступлений в сфере государственных закупок, являются представители органов государственной власти или местного самоуправления различного уровня - 79,2%, сотрудники государственных организаций - 18,4%, а также иные лица - 2,4%.

¹ Гильмутдинова Н.С. Уголовная ответственность за уклонение от уплаты таможенных платежей: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1998.

² Криминология / Под общ. ред. Ю.Ф. Кваши. - Ростов-на-Дону: Феникс, 2002.

Создание преступных групп. В России около 20% преступных деяний совершается организованными преступными группами. Не является тут исключением и преступная деятельность в сфере государственных закупок. Доля групповых преступлений в данной сфере составляет порядка 15%, а среди соучастников встречаются представители различных профессий. При этом обычно по данным преступлениям состав преступной группы редко составляет более трех человек. Но изучение практики и механизмов совершения коррупционных преступлений приводит к выводу о большей доле групповых преступлений в этой сфере в силу услужения процедур государственных закупок, перевода процедур в электронную форму, необходимость обеспечения скрытности и т.п. В данном случае принцип «круговой поруки» играет достаточно значимую роль в сознательном сокрытии от правоохранительных органов иных участников коррупционного синдиката в силу повышенной ответственности участников преступной группы. А правоохранительные органы не всегда способны раскрыть всех членов преступной группы.

Заинтересованность в совершении противоправного действия. Опираясь на ориентацию общества и доминирование общественных ценностей, которые исключительно направлены на личное обогащение количество противоправных деяний коррупционной направленности возрастает. Этим объясняется то, что более 62% коррупционных преступников, умышленно совершивших преступление, обладали склонностями к «завышенным стандартам потребления». В этой связи доминирующим мотивом при совершении коррупционного преступления была «корысть» (у 67% преступников), иными побуждениями были стремление почувствовать себя значимым, выразить благодарность начальству и т.д.

Субъективно предполагаемая преступником степень риска быть разоблаченным. Как следует из проведенного изучения преступной мотивации лицам, которые совершили коррупционное преступление исходя из некорыстного мотива, было назначено более мягкое наказание, в противовес тем, кто совершил подобное преступление по корыстным мотивам: только 26%

некорыстных коррупционных преступников в сфере государственных закупок были приговорены к наказанию в виде лишения свободы, а среди корыстных коррупционных преступников данный показатель равен 94%.

При этом следует признать, что большинством коррупционных преступников факт совершения коррупционного преступления представляет собой вполне приемлемое деяние, часто вызванное негласным чиновничьим регламентом, совершаемое при наличии заранее определенного умысла даже, несмотря на наличие определенной доли риска обнаружения и наказания. Но существующие ставки в виде материальных благ нивелируют уровень риска в субъективном его восприятии, фактически «успокаивая» моральные терзания коррупционера. Следовательно, риск привлечения к уголовной ответственности за совершение коррупционного преступления в сфере государственных закупок для преступника может означать в большинстве случаев условное осуждение, включая обязательство по выплате штрафа, а в противном случае он может рассчитывать на серьезную материальную выгоду. Соответственно, при наличии прагматизма в действиях, которым обычно отличаются коррупционеры риск лишения свободы не идет ни в какое сравнение с возможной материальной выгодой.

Отношение к понесенному наказанию. Признание справедливости возмездия и заслуженности наказания, как правило, свойственно признавать виновным в «материальных» преступлениях, результатом которых могут быть наступление необратимых последствий (убийство или причинение вреда здоровью и т.п.). В этой связи и признание себя виновным и последующее раскаяние совпадают с налагаемой на него санкцией. В свою очередь коррупционным преступникам, особенно в сфере государственных закупок это не свойственно, так как они не считают изначально себя виноватыми в силу потенциальной возможности возмещения причиненного вреда. В частности, в ходе расследования уголовного дела и в судебном разбирательстве полное признание своей вины и раскаяние в содеянном было сделано 52%, частичное признание вины было сделано 18%, а не признана вина была 30% лиц,

совершивших коррупционные преступления¹.

Как итог исследования личности коррупционного преступника в сфере государственных закупок можно указать на наиболее распространенный его тип. Им является мужчина в возрасте примерно 35-40 лет, который имеет высшее образование, не был, ранее судим, и занимает должность руководителя структуры органа власти, связанной с заключением или реализацией государственных закупок, женатый, проживающий в городе и имеющий детей. При этом ему в той или иной мере свойственны социально-правовой нигилизм, повышенные стандарты потребления при наличии ориентации на карьерный и финансовый успех с хорошей долей прагматизма.

2.2. Ретроспективный и сравнительно-правовой анализ законодательства, регламентирующего ответственность за коррупционные преступления, совершаемые в сфере государственных закупок

Закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд - сфера, где бюджетные средства расходуются, не всегда эффективно, а порой и преступно [Чайка, 2016, 7]. Данный факт не только имеет место в нашей стране, но и применим к мировому прокью - ременту в целом. В отличие от российской практики, за рубежом система прокью-ремента сложилась намного раньше. Ряд исследователей относят зарождение прокью-ремента к Сирии, где самый ранний порядок закупок датируется между 2400 и 2800 годами до Р. Х. Иные доказательства исторического существования закупочной деятельности включают в себя развитие шелковой торговли между Китаем и греческими колониями в 800 году до н. э. [Khi V. Thai, 2001, 16]. В настоящее время за рубежом государственные нужды обеспечиваются с использованием технологии управления единым циклом планирования, размещения и исполнения государственных контрактов (контрактных систем), которую

¹ Прохоров Э.А. Личность преступника и мотивация совершения коррупционных преступлений в сфере государственных закупок // Экономика и право. - 2017. - №9.

Россия стала использовать относительно недавно (перешла на нее только в 2014 году). По мнению ОЭСР, это сфера экономической активности государства, которая наиболее уязвима к коррупции и мошенничеству. Отсутствие прозрачности и должного контроля были признаны ОЭСР в качестве серьезной угрозы целостности при осуществлении государственных закупок на мировом уровне [Integrity in Public Procurement..., 2007, www]. Анализ правоприменительной деятельности и теоретических воззрений показывает, что практикоориентированные авторы сконцентрированы на исследовании именно экономических схем и преступных механизмов в закупочной сфере [Josef, 2007; Косавич, 2011]. Как правило, это исследование мошеннических схем: кражи имущества и фальсификации документации для определения и вызовов специалистов безопасности бизнеса. Научные воззрения доктора Уэллса в конечном итоге привели даже к созданию Ассоциации по борьбе с мошенничеством. Или же это изучение преступной «уязвимости» корпораций и, соответственно, обзор корпоративных программ безопасности в рамках управления организациями.

В этом плане представляет интерес компаративистский анализ функционирования и роли уголовного запрета в сфере государственных закупок, законодательный и практический опыт борьбы с нарушениями в этой сфере, поскольку именно уголовный закон выступает важнейшим элементом законодательной базы противодействия наиболее общественно опасным злоупотреблениям.

Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ч. 1 ст. 107) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон «О контрактной системе») предусмотрены различные виды ответственности за нарушение законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Лица, виновные в нарушении законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, несут дисциплинарную (ст. 192 ТК РФ), гражданско-правовую (ГК РФ, статья в

законе не уточняется), административную (КоАП РФ, статья не уточняется), уголовную ответственность (УК РФ, статья не уточняется). Таким образом, указанный нормативный акт не конкретизирует, за какие именно нарушения, какая ответственность предусмотрена.

Действительно, преступные деяния в сфере закупочной деятельности могут быть квалифицированы по целому ряду статей Уголовного кодекса РФ. В зависимости от субъектов закупочных отношений это могут быть нормы, предусмотренные в гл. 30 УК РФ «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» (если нарушения были со стороны заказчиков или контролирующих лиц), или же нормы Раздела VIII УК РФ «Преступления в сфере экономики» (в отношении исполнителей, поставщиков). На практике лицам, признанным виновными в нарушении законодательства о контрактной системе, могут быть инкриминированы и такие статьи, как ст. 327 УК РФ (подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков), ст. 330 (самоуправство), которые находятся за пределами указанных главы и раздела.

Вместе с тем в уголовно-правовой доктрине отмечают неэффективность уголовно-правовой охраны отношений в закупочной сфере, объясняя это определенной «распыленностью» элементов преступных деяний по различным нормам Особенной части УК РФ, а также отсутствием специальных норм, направленных исключительно на предотвращение преступлений участниками контрактной системы. Если обратиться к историческому правовому опыту России, то специальное уголовно-правовое регулирование вопросов госзакупок существовало и ранее. В Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1885 года были самостоятельные нормы в шестом отделении главы, именованной «О преступлениях и проступках чиновников по некоторым особенным родам службы», предусматривающие уголовную ответственность за: совмещение государственных должностей с коммерческой деятельностью, участие чиновников в проводимых публичных торгах и других сделках,

разглашение ими сведений, составляющих коммерческую тайну, халатные действия при подборе лиц на должности, связанные либо с закупками материальных ценностей, либо с приемкой выполненных работ, незаконное получение подарков от поставщиков товаров, сговор чиновников с отдельными поставщиками с целью недопущения к открытым торгам других, нарушение общих правил проведения открытых торгов и др.

В настоящее время в научной литературе периодически возникают предложения подвергнуть сферу закупок для государственных и муниципальных нужд самостоятельному уголовно-правовому влиянию. Одни представители науки [Скосырская, 2011; Краснов, 2014] считают необходимым предусмотреть уголовную ответственность за заключение должностным лицом заведомо невыгодного для государства контракта, а равно за осуществление государственной закупки, повлекшей ущерб в крупном размере, или предлагают создание самостоятельной нормы, посвященной мошенничеству на торгах [Назарова, 2016]. Другие [Шурпаев, 2016, 93] предлагают совершенствовать квалифицирующие признаки уже существующих составов. Например, дополнить состав ст. 159 (Мошенничество) квалифицирующим признаком «совершение в отношении денежных средств, предназначенных для финансирования государственного (муниципального) контракта», или же конкретизировать положения ст. 285, 285.1, 285.2 УК РФ указанием на специальный субъект -представителя заказчика. Справедливость критической оценки действующего уголовного законодательства небезосновательна, поскольку анализ правоприменительной практики в рассматриваемой сфере показывает, что уголовных дел, связанных с изобличением лиц в незаконных действиях при проведении конкурсных процедур по закупкам, возбуждается в разы меньше, чем дел об административных правонарушениях в данной сфере. Данный факт свидетельствует о высоком уровне латентности нарушений. Но насколько будет обоснована с уголовно-правовой точки зрения предлагаемая криминализация? Считаем, правы те ученые, которые скептически относятся к дроблению уголовной ответственности в рассматриваемой сфере, так как это

будет способствовать появлению новых проблем, и прежде всего в доказывании, а участники контрактной системы окажутся еще более незащищенными. Подобная «специализация» (может, она и отвечает последним законодательным тенденциям современной уголовной политики, но явно не соответствует процессуальным возможностям и правилам криминализации) требует собирания большого спектра специфических для данной сферы доказательств, в то время как отсутствие определенного элемента в доказательной базе, тем более трудно-устанавливаемого, может не позволить квалифицировать деяние виновных лиц как преступление и будет, таким образом, способствовать росту еще большей латентности в указанной сфере. Важным остается установление факта причинения вреда и незаконности совершенных действий, так как зачастую внешне произведенные действия носят законный характер и соответствуют положениям Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Великая, 2015, www].

Более того, предлагаемые изменения и дополнения в УК РФ не соответствуют системно-правовыми принципами криминализации. В науке отмечают очевидное противоречие предлагаемой криминализации с принципом беспробельности закона и неизбыточности запрета [Гук, 2013]. Например, заключение должностным лицом заведомо невыгодного для государства контракта, а равно осуществление государственной закупки, повлекшее ущерб в крупном размере, фактически представляют частные случаи действий, подпадающих под признаки состава преступления, предусмотренного нормами ст. 293 УК РФ («Халатность»).

В УК РФ присутствует и достаточно большой «арсенал» средств по борьбе с коррупционными проявлениями, который применим в закупочной сфере и который постоянно «пополняется». Только в июле 2016 года ФЗ РФ № 324-ФЗ уточнил имеющиеся и ввел в УК РФ новые статьи об ответственности за коррупционные преступления: «Посредничество в коммерческом подкупе» -

ст. 204.1, «Мелкий коммерческий подкуп» и «Мелкое взяточничество» (до 10 тыс. руб.). С 07.03.2021 вступили в силу поправки к статьям 201 и 285 Уголовного кодекса РФ, внесенные Федеральным законом от 24.02.2021 № 16-ФЗ в целях совершенствования правовой основы противодействия коррупции. Изменения направлены на расширение предусмотренного пунктом 1 примечаний к статье 285 УК РФ перечня лиц, которые признаются должностными лицами для целей главы 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» Кодекса. В этот перечень включены лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в хозяйственных обществах, в высшем органе управления которых Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование имеет право прямо или косвенно (через подконтрольных им лиц) распоряжаться более чем 50 процентами голосов либо в которых Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование имеет право назначать (избирать) единоличный исполнительный орган и (или) более 50 процентов состава коллегиального органа управления, в акционерных обществах, в отношении которых используется специальное право на участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований в управлении такими акционерными обществами («золотая акция»), а также в публично-правовых компаниях и государственных внебюджетных фондах. В пункт 1 примечаний к статье 201 УК РФ вносится корреспондирующее изменение, определяющее, какие лица признаются выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением.

Статистика показывает тенденцию увеличения числа выявленных коррупционных преступлений в государственных закупках. Это является свидетельством, с одной стороны, повышения эффективности работы

(раскрывается более высокий процент коррупционных преступлений), с другой - сохраняющейся высококриминогенной обстановки в этой сфере.

Анализ опубликованной судебной практики за последние три года (путем случайной выборки) показал, что по частоте применения за нарушения в сфере закупок лидирующими являются следующие статьи УК РФ: ст. 286 (превышение должностных полномочий), ст. 285 (злоупотребление должностными полномочиями), ст. 159 (мошенничество), ст. 290 (получение взятки), ст. 204 (коммерческий подкуп). При этом ст. 286 УК РФ применяется в 3 раза чаще в сфере государственного заказа, чем остальные статьи. Все указанные составы относятся к преступлениям, входящим в перечень статей УК РФ, используемым при формировании статистической отчетности преступлений коррупционной направленности (Указание Генпрокуратуры России N 35/11, МВД России N 1 от 24.01.2020 (ред. от 13.07.2020) "О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности"). При этом наибольшим репрессивным характером обладает ст. 290 УК РФ (к лицам, привлекаемым по данной норме, назначают всегда наказание в виде реального лишения свободы), в то время как злоупотребление должностными полномочиями, как правило, рассматривается в особом порядке и влечет исключительно штрафы.

Рассмотрим зарубежный опыт противодействия нарушениям в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд (англосаксонская правовая система).

По мнению Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), одним из лучших мировых опытов регулирования закупочной деятельности и практики противодействия нарушениям в ней признается опыт США, где именно федеральная контрактная система (ФКС) используется уже около 90 лет.

ФКС США регулируется федеральными правилами планирования, размещения и исполнения государственного заказа (FAR - Federal Acquisitions

Regulations). Данные правила содержат около 4300 тысяч норм и правил, детально регулирующих единый цикл планирования, размещения и исполнения государственного заказа. FAR относится ко всем федеральным органам исполнительной власти, военным ведомствам, а также к государственным корпорациям. Но существуют и иные многочисленные федеральные законы, которые регулируют или влияют на федеральные закупки. Например, США с 1996 года являются участником Соглашения ВТО о правительственных закупках, и, соответственно, режим закупок в Соединенных Штатах должен соотноситься с GPA ВТО. Основную ответственность за политику и регулирование государственных закупок в США несет Управление федеральной политики в области закупок (OFPP) - одно из подразделений Административно- бюджетного управления при Президенте США (OMB). Оно издает директивы, которые включаются в правила федеральных закупок.

В дополнение к многообразным нормативным актам о закупках важную роль в качестве средства правовой защиты играют уголовные законы. Особо следует отметить различные законодательные акты, направленные на борьбу с мошенничеством, растратой и злоупотреблениями федеральных средств, коррупцией. Данные преступления относятся к так называемой «беловоротничковой преступности» (white-collar crime) и применяются к служащим, чиновникам, управленцам, менеджерам, которые проявляют криминальную активность под прикрытием своего высокого социального статуса. В научной литературе она иногда обозначается как элитарная преступность, или преступность элит. В американском федеральном законодательстве, в отличие от российского, отсутствует единая глава о должностных преступлениях. В кодексах штатов также не прослеживается единой системы в их описании. Свод законов США (титул 18) предусматривает ответственность за должностные преступления главным образом в четырех главах: «Взяточничество, нечестные доходы и злоупотребление своим положением» (гл. 11), «Выборы и политическая деятельность» (гл. 29), «Вымогательство и угрозы» (гл. 41) и «Должностные лица и служащие по

найму» (гл. 93). Отличительными особенностями криминализации взяточничества по американскому законодательству являются, во-первых, достаточно широкое определение его признаков, во-вторых, довольно широкий круг лиц, которые могут быть субъектами не только взяточничества, но и других должностных преступлений. Наиболее подробно в американском законодательстве изложены нормы, регулирующие ответственность за взяточничество в сфере деятельности публичной администрации [Алауханова, 2008]. Обязательным фактором дачи и получения взятки является наличие соглашения между взяткодателем и взяткополучателем, которое не обязательно должно иметь какую-то определенную форму: достаточно и «понимания», что получение «блага» окажет влияние на решения или действия публичного служащего. В отличие от взяточничества в сфере публичной администрации, предусмотренного УК всех без исключения штатов и федеральным законодательством, «коммерческое взяточничество» наказывается только в некоторых штатах и трактуется как разновидность мошенничества. Таким образом, именно мошенничество является самым распространенным преступлением со стороны исполнителей, поставщиков, подрядчиков, поскольку многие мошенники пользуются преимуществами за счет правительственных ведомств из-за больших сумм контрактов. Часто надзор за исполнением этих контрактов осуществляется государственными служащими, чьи зарплаты блекнут по сравнению с доходами, которые получают подрядчики, и денежными средствами, которые находятся в их распоряжении и могут быть использованы для подкупа этих государственных служащих [Косавич, 2011]. В августе 1982 года Генеральная прокуратура и Министерство обороны США учредили Группу по защите от мошенничества в сфере закупок для эффективного контроля правоохранительных ресурсов в преследовании случаев значительного мошенничества в сфере закупок, связанных с Министерством обороны («DOD»). Это подразделение призвано выявлять различные случаи мошенничества, затрагивающие как гражданские, так и оборонные закупки, в том числе качество исполнения закупок и завышения

цены закупок. В дополнение к проведению крупных исследований по закупкам Группа обеспечивает экспертизу и руководство по вопросам мошенничества в сфере закупок для следственных органов и учреждений поверенных, которые просят помощи [Craig M. Bradley, 2007, www].

Законодательству США свойственна ориентация на предупреждение и своевременное выявление правонарушений в области прокьюремента. Например, в соответствии с United States False Claims Act (известным также как «Lincoln Law»), 31 Кодекса гражданских законов США § 3729-3733, подрядчики могут быть подвержены возмещению кратных убытков и установленных законом штрафов за представление ложных или умышленно недостоверных претензий к правительству. Согласно данному закону все сомнительные сделки должны быть проанализированы на предмет гражданского или уголовно-правового потенциала. В первую очередь этот анализ должен проводиться помощниками прокуроров Соединенных Штатов или специально уполномоченными судебными адвокатами. Также Закон обеспечивает меры защиты заявителей от негативных воздействий со стороны тех, относительно кого было сделано заявление, например, о фактах коррупции.

Правовая система США формировалась по законам англо-саксонской правовой семьи, поэтому важную роль источника права в ней играет судебный прецедент, в том числе и в сфере общественных закупок. С помощью прецедентов осуществляется уточнение содержания дефиниций «публичный контракт», «откат», «заведомо структурированный заказ контракта» (720 ILCS 5/33E-2) (от гл. 38, п. 33E-2), «сговор на торгах» (720 ILCS 5/33E-3) (от гл. 38, п. 33E-3) и др. Прецеденты определяют и практику ответственности за нарушения в области публичного прокьюремента. В частности, лица, признанные виновными в сговоре на торгах (относится к классу 3 фелонии), не могут в течение 5 лет с даты осуждения участвовать в закупочной деятельности. Это касается и нарушений со стороны юридических лиц: корпорациям запрещено заключать на соответствующий срок контракт для обеспечения государственных или муниципальных нужд в случае осуждения любого

служащего или агента такой корпорации за сговор на торгах. Подрядчик, который сознательно делает ложное заявление, предоставляет подложные материалы к сертификации, также совершает уголовное преступление класса 3.

Зарубежный опыт противодействия нарушениям в сфере публичного прокьюремета стран романо-германской системы права

Если обращаться к уголовному законодательству стран романо-германской правовой семьи, то следует отметить немецкое законодательство, поскольку, во-первых, специалисты отмечают, что система публичных закупок в Германии является самой развитой в Евросоюзе, а, во-вторых, в технико-юридическом плане немецкое законодательство достаточно близко к уголовному праву России.

ФРГ как член Европейского союза обязана исполнять европейское законодательство о госзакупках. С 1970 года ЕС создавал законодательство с целью обеспечения того, чтобы рынок государственных закупок ЕС являлся открытым и конкурентоспособным. Эти правила охватывают такие аспекты, как извещение о закупках, процедуры оценки полномочий компаний, присуждение контрактов и средства правовой защиты в случае нарушений законодательства о закупках. Правила ЕС содержатся в ряде директив, которые периодически обновляются. Например, Директива 2014/24/ЕС Европейского парламента и Совета от 26.02.2014 о государственных закупках, Директива 2014/23/ЕС Европейского парламента и Совета от 26.02.2014 на присуждение концессионных договоров, Директива 2014/25/ЕС Европейского парламента и Совета от 26.02.2014 по гармонизации законодательства о закупках юридическими лицами, работающими в энергетике, на транспорте, в секторе почтовых услуг и др. Германия постепенно транспонирует директивы ЕС по закупкам в национальное законодательство. Федеральное министерство экономики контролирует процесс адаптации национального законодательства к нормам ЕС. В госучреждениях назначаются независимые ответственные за размещение госзаказов, которых практически невозможно уволить, а их работа контролируется органами надзора и Счетной палатой.

Законодательство ФРГ о государственных закупках регулируется множеством законов и правил: Тендер на строительные работы и Правила заключения контракта (VOB/A), Положение о присуждении работ и услуг (VOL), Закон против ограничений в конкуренции, нормативных актов, регулирующих государственных контрактов (VGV) и др. Таким образом, немецкое законодательство предусматривает дифференциацию между различными типами заключаемых контрактов.

Система правовой защиты участников государственных закупок зависит от «порогов» цены, установленных ЕС. Тендеры выходят на уровень ЕС, если объем заказа федерального уровня превышает 130 тыс. евро. Для других заказчиков порог составляет 200 тыс. евро. После заключения контракта, цена которого превышает нормы ЕС, наиболее распространенным средством правовой защиты является гражданский иск о компенсации против заказчика. Участники публичных торгов в национальных закупках, как правило, прибегают к административным средствам защиты (штрафам).

Возможность оспаривать итоги размещения государственного заказа в суде в ФРГ считается одной из самых успешных в мире. Система оспаривания госзакупок состоит из двух уровней: апелляционной инстанции (независимое учреждение) и судебной. Каждый уровень предусматривает ускоренный порядок рассмотрения жалоб на действия заказчика или его представителя. Согласно статистическим данным Федерального министерства экономики и энергетики (Bundesministerium für Wirtschaft Energie - BMWi), в 2015 году была рассмотрена 751 претензия, поданная в суды, и 110 апелляционных процедур.

Важными в сфере публичных закупок являются такие нормы национального законодательства ФРГ, как «запрет на злоупотребление доминирующим положением» (§ 19 GWB), «запрещение дискриминации» (§ 20 GWB), закон против недобросовестной конкуренции (Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb - UWG). Соответственно, помимо средств правовой защиты в суде, участник торгов может прибегнуть к институту антимонопольного разбирательства.

Составы преступлений против конкуренции на рынке содержатся в § 298-302 раздела 26 УК Германии. Это § 298 «Ограничение конкуренции по проведению конкурсов», § 299 «Получение и дача взятки в хозяйственном обороте», § 300 «Особо тяжкие случаи получения и дачи взятки», § 301 «Заявление потерпевшего», § 302 «Имущественные штрафы и расширенная компенсация». Примечательно, что самостоятельной криминализации в данной сфере подверглось взяточничество, правда, субъектами преступления могут быть исключительно участники хозяйственного оборота. Для должностных лиц уголовная ответственность предусмотрена в разделе 30 УК ФРГ, а также многочисленными дополнительными законами.

За коррупционные деяния уголовным законом ФРГ предусмотрены следующие виды наказаний: штраф, лишение свободы, лишение права занимать определенную должность (§ 358 УК ФРГ) и конфискация имущества, добытого преступным путем, в пользу государства (§ 73 УК ФРГ).

Следует отметить, что роль уголовных санкций в немецком законодательстве остается незначительной. Преобладают административные штрафы. При этом отмечается, что власть применяет нормы о «нарушениях порядка» по своему усмотрению, руководствуясь не только законом, но и пониманием целесообразности [Клепицкий, 2005, 385]. Размер штрафов за нарушение порядка в конкуренции может быть очень большим и, например, значительно превосходить размеры штрафов, которые за те же действия может наложить французский суд в качестве уголовного наказания.

Активное и пассивное взяточничество является уголовным преступлением, даже если это не влечет за собой ограничение конкуренции. Уголовная ответственность за получение и дачу взятки зависит от того, какие действия выполняет за взятку получатель: законные действия, входящие в обязанность данного должностного лица, или незаконные, т. е. выходящие за пределы его обязанностей. При этом за коррупционные правонарушения могут быть привлечены компании в случае совершения их представителями или должностными лицами умышленно или по небрежности преступных деяний.

Штрафы могут составлять до 10 миллионов евро за умышленные преступные деяния и до 5 миллионов евро за неосторожные деяния. Подарки могут рассматриваться как незаконные в зависимости от намерений, выгоды и стоимости.

Следует отметить и Закон о борьбе с отмыванием денег, который криминализирует преступления, в том числе мошенничество, подлог и растрату, и предполагает наличие должной осмотрительности и требования к отчетности о финансовых учреждениях.

Мошеннические посягательства сосредоточены в раздел 22 УК ФРГ и включают в основной состав мошенничества (§ 263), а также множество его разновидностей: компьютерное мошенничество (§ 263 «а»), получение субсидии путем мошенничества (§ 264), мошенничество при капиталовложении (§ 264 «а»), обман с целью получения завышенной суммы страховки (§ 265), получение выгоды путем обмана (§ 265 «а»), мошенничество, связанное с получением кредита (§ 265 «б»). За злоупотребление доверием ответственность наступает по ст. 266 УК ФРГ «Преступное злоупотребление доверием». Такие преступления, как утаивание и растрата заработной платы (§ 266 «а») и злоупотребление чеками и кредитными картами (§ 266 «б»), представляют собой разновидность преступного злоупотребления доверием.

Как видим, мошенничество, являясь одним из центральных уголовно-правовых запретов Германии, также идет по пути детализации наиболее общественно опасных его видов. Но специально сфера закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд не выделяется. Примечательно, что судебная практика Германии и доктрина давно столкнулась с проблемой, которая стала характерной российскому правоприменению только сейчас, - проблемой отграничения мошеннических действий от гражданско-правовых деликтов [Артеменко, Нечаев, Разогреева, Тищенко, Шимбарева, 2016, 49]. Ученые ФРГ в этом вопросе особое внимание уделяют характеру обмана, считая его решающим в определении того, является ли ущерб (вред) социально адекватным или нет, является ли поведение еще сделкой или нет.

Исходя из анализа передового опыта организации государственных закупок в странах, относящихся к разным правовым системам, можно сделать следующие выводы:

1. Система государственных закупок признается важнейшим элементом государственной экономики любой страны. Спецификой современной модернизации национальных систем закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд является их унификация (переход к контрактной системе) под воздействием процесса глобализации. Правовое регулирование сферы государственных закупок включает множество разнообразных нормативно-правовых актов, за нарушение которых наступает ответственность, в том числе уголовная. Однако уголовное право играет необходимую, но не решающую роль в борьбе со злоупотреблениями в данной сфере. Карательный характер борьбы применяется исключительно за мошеннические действия (сговор на торгах) и крупное взяточничество. В противодействии злоупотреблениям в сфере государственного заказа страны отдают предпочтение мерам административного характера (устанавливая сложную шкалу штрафов и способов правовой защиты), а также стремятся к совершенствованию процессов системы закупок и мер контроля, делая их максимально публично открытыми и прозрачными.

2. Романо-германской системе права характерно криминализовать в рамках УК специфические формы противоправного поведения, что позволяет выявлять преступные деяния на ранних стадиях, а также предоставляет возможность различать специальных субъектов по степени их общественной опасности. Данный подход с точки зрения криминологии позволяет более точно противодействовать отдельным категориям «беловоротничковой» преступности. С другой стороны, дифференциация «размножает» составы, создает конкуренцию между ними и с нормами смежных отраслей.

3. Ответственности за нарушение законодательства в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд за рубежом подвержены не только физические лица - участники закупок, - но и юридические лица, представители

которых признаны виновными в соответствующих преступлениях.

России для предотвращения различных злоупотреблений в контрактной системе в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд необходимо не столько полагаться на профилактическую силу уголовного закона, сколько предпринимать комплексные внутрисистемные меры, направленные на совершенствование самой контрактной системы, и совершенствовать практики применения уголовного законодательства.

ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕР БОРЬБЫ С КОРРУПЦИОННЫМИ ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ, СОВЕРШАЕМЫМИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

3.1. Уголовно-правовые меры противодействия коррупции в сфере государственных закупок

Повышение эффективности предварительного следствия по преступлениям коррупционной направленности, наравне с противодействием террористическим и экстремистским проявлениям, относится к числу приоритетных проблем, которые должны решать сотрудники правоохранительных органов.

Как известно, коррупция представляет собой многоаспектное, многоуровневое, системно организованное социальное явление, органически интегрирующее в себе экономическую, юридическую, социальную, управленческую, этическую и политическую составляющие. Распространена она как на элитарном, так и на среднем, и на низовом уровнях; проникает во все сферы и подсистемы общественного бытия; затрагивает интересы всех социальных групп, слоев и классов общества; поражает экономику и политику, социальную сферу и культуру¹ [1].

Высокий уровень криминализации и коррупции в экономической сфере входит в число основных вызовов и угроз экономической безопасности² [2].

Поэтому своевременное выявление, раскрытие и четкая квалификация коррупционных преступлений представляется необходимым условием для достижения целей связанных с привлечением лица, совершившего общественно опасное деяние, к уголовной ответственности и назначения ему справедливого наказания. Ошибки же в квалификации преступлений могут повлечь за собой

¹ Воронцов С.А., Понеделков А.В. Противодействие коррупции на государственной и муниципальной службе. Ростов-на-Дону, 2015. С. 18.

² Воронцов С.А., Локота О.В., Понеделков А.В. Основы национальной безопасности Российской Федерации. Учебное пособие / Ростов-на-Дону, 2017. С. 116-154.

необоснованное освобождение от уголовной ответственности, способствовать оценке преступного деяния как непроступного, либо неправильному применению уголовного закона.

Обнаружение преступлений в сфере законодательства о закупочной деятельности, установление их уголовно-правовой противоправности и процессуальная фиксация вывода о совершении субъектом конкретного преступления, предусмотренного определенной статьей Особенной части УК РФ, может быть определено как квалификация правонарушений и преступлений, совершаемых в сфере закупок.

Особенность коррупционных деяний в сфере закупок такова, что из-за процессуальных трудностей или пробелов и издержек административного и уголовного законодательства, они часто бывают объективно недоказуемы или ненаказуемы. Наиболее опасные проявления коррупции - взяточничество и коммерческий подкуп - отличаются высокой латентностью, что позволяет участникам коррупционных сделок уходить от ответственности. Информация судебной статистики только в небольшой степени отражает реальную ситуацию дел и не дает возможности оценить реальный масштаб угрозы безопасности.

Как становится ясно из мировой практики, ни одному из государств не удалось избежать коррупции. Становится возможным утверждать, что коррупция - болезнь современного мира. Трудности, связанные с борьбой с этим явлением в текущее время, остаются под пристальным вниманием не только в некоторых странах, но и во всем мировом сообществе. Разнообразные методы и опыт противодействия коррупции отражен в большом количестве международных актов, которые были утверждены в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, а также и в законодательстве Российской Федерации¹ [3].

В нашей стране разработана и действует государственная

¹ Конвенция ООН против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31.10.2003); Европейская конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (принята 27.01.1999); Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.08.2008 № 273-ФЗ // ИПО Гарант (дата обращения 22.03.2016).

антикоррупционная политика, которая представляет собой систему мер противодействия коррупции, утвержденных надлежащим образом и скоординированных по целям и времени их осуществления, закрепленных за исполнителями, обеспеченных в финансовом, кадровом и пропагандистском планах. В данной системе мер, наряду с правовыми мерами, определяющее место занимают организационные меры, кадровые меры, финансовые и иные материальные меры, пропагандистские и просветительские меры¹ [4].

На основе данной политики за 9 месяцев 2020 г. году в следственном управлении и его территориальных отделах возбуждено 286 уголовных дел о коррупционных преступлениях. Немаловажным аспектом в организации расследования коррупционных преступлений является эффективность профилактической работы. Следователи вносят представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению преступлений, выявленных в ходе расследования. В этом году представления были внесены по 94 уголовным делам. По результатам их рассмотрения привлечено к дисциплинарной ответственности 36 должностных лиц, чьи действия и бездействие способствовали совершению коррупционных преступлений.² [5].

Как заявил председатель Следственного комитета Российской Федерации Александр Бастрыкин в интервью газете «Коммерсантъ»: «Уголовно-правовые меры достаточно надежно защищают государство и общество от различных проявлений коррупции. В 2019 году Следственным комитетом возбуждено свыше 18 тыс. уголовных дел о коррупционных преступлениях. Нашими следователями направлены в суды 8409 уголовных дел о коррупции, по которым в качестве обвиняемых привлечено более 9 тыс. лиц. В их числе 81 дело в отношении организованных групп и 6 — в отношении преступных

¹ Понеделков А.В., Воронцов С.А. Основные направления государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции // Вестник Поволжского института управления. 2015. № 1 (46). С. 4-11.

² 9 декабря – Международный день борьбы с коррупцией. Следственное управление подвело итоги своей работы // [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://sledcomrf.ru/news/458474-9-dekabrya--mejdunarodnyiy-den-borbyi-s-korrupsiey-sledstvennoe-upravlenie.html> (дата обращения 05.11.2021).

сообществ или преступных организаций. На стадии расследования возмещен ущерб почти на 2 млрд руб., еще на 7 млрд руб. арестовано имущество.».

При этом обращает на себя внимание значительное снижение количества поступивших сообщений о преступлениях коррупционной направленности из органов государственного и муниципального контроля. В 2015 году их было 440, в 2016 - 52, в первом полугодии 2017 года - всего 13. Число уголовных дел, возбуждаемых по материалам органов государственного и муниципального контроля, сократилось почти в 16 раз за два года. Изложенные обстоятельства указывают на необходимость совершенствования деятельности этих органов по предупреждению и профилактике коррупции в наиболее коррупциогенных отраслях экономики, в том числе при межведомственном взаимодействии с правоохранительными органами в сфере борьбы с коррупцией»¹ [6].

Борьба с коррупцией в сфере госзакупок может быть усилена за счет:

1) совершенствования антикоррупционного просвещения государственных и муниципальных служащих, в целях усвоения ими установленных действующим законодательством о противодействии коррупции процедур и форм соблюдения требований к служебному поведению; ограничений, запретов, обязанностей и принципов служебного поведения; порядка уведомления служащего и работника о фактах склонения к совершению коррупционного правонарушения; порядка урегулирования конфликта интересов; действий и высказываний, которые могут быть восприняты окружающими как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки² [9];

2) повышения профессиональной квалификации и ответственности чиновников, работающих в данной сфере. В проекте Федерального закона «О Федеральной контрактной системе» предусматривается создание «контрактной

¹ Интервью председателя следственного комитета «РОССИЙСКОЙ ГАЗЕТЕ»// [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://sledcom.ru/press/interview/item/1185675> (дата обращения 15.12.2017).

² Воронцов С.А. Об организации антикоррупционного просвещения в Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. № 1. С. 105-111.

службы заказчика», где будут работать только специалисты, которые прошли обучение. На данный момент требуется создать Стандарт по подготовке специалистов. Помимо этого, в проекте закона предлагается раздел: «Реестр недобросовестных заказчиков». В Бюджетный кодекс планируется ввести определение «неэффективное использование бюджетных средств». Этим предполагается считать недостижение заданных результатов или превышение бюджетных средств. В Уголовном кодексе появятся реальные тюремные сроки, а в Кодексе об административных правонарушениях административная ответственность в виде дисквалификации сроком до двух лет, а также большие штрафы. Помимо этого, в целях совершенствования процедуры конкурса и снижения его коррупционной составляющей, нужна разработка объективных критериев оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе. Правила оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе, которые есть сейчас, создают серьезные возможности для субъективизма при оценке заявок. Также с целью совершенствования процедуры аукционов следует увеличить возможности заказчика предъявлять дополнительные требования к участникам аукционов в отношении их правомочности. А также установление предела «демпинговых цен». Необходимо отметить, что в проекте Закона о федеральной контрактной системе предусматриваются данные меры;

3) усвоения лицами, работающими в сфере госзакупок, норм уголовной, дисциплинарной, административной и гражданско-правовой ответственности государственных и муниципальных служащих за коррупционные правонарушения, ибо незнание закона не освобождает от ответственности, а вот знание нередко освобождает¹ [10].

В законе №44-ФЗ² [11] основным способом закупок назван открытый конкурс. Для отбора исполнителей сложных заказов в сферу закупок

¹ Воронцов С.А., Ляхов В.П. О дисциплинарной, административной и гражданско-правовой ответственности государственных и муниципальных служащих за коррупционные правонарушения // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 4 (59). С. 54-61.

² Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

возвращается качественный квалификационный отбор. Несмотря на все это Федеральная антимонопольная служба РФ выступает с идеей отмены такого способа размещения заказа, как запрос котировок цен, считая его наиболее непрозрачным, с широкими возможностями для коррупции. На наш взгляд, данный способ требует не отмены, а усовершенствования, к примеру, чтобы письменные котировочные заявки поступали в запечатанных конвертах без обратного адреса участника, заявки в форме электронного документа были зашифрованными. Необходимо установить процедуру публичного вскрытия котировочных заявок с правом присутствия участников размещения заказа.

В целях повышения публичности исполнения контрактов необходимо внести изменения в законодательство в части обязательного размещения в реестре контрактов всей информации о стадиях исполнения контрактов, в том числе сопровождающие контракт документы, а также сами заключенные контракты. Было бы правильным, возложить на федеральные органы исполнительной власти разработку форм «типовых контрактов», которые бы максимально ограничивали возможность коррупционных схем.

3.2. Организационные меры противодействия коррупции в сфере государственных закупок

Специальное предупреждение коррупции, в отличие от общего, обладает целенаправленным характером, направленным на недопущение определенного вида преступлений. Специальная направленность на выявление и устранение (блокировку, нейтрализацию) условий, причин, иных ключевых факторов коррупционной преступности - его профилирующий, основополагающий признак. Специальное предупреждение хорошо конкретизирует и дополняет общее, но меры специального предупреждения принимаются в развитие общих и обладают чёткими временными границами. Они имеют строгую целенаправленность, специализированность и локализацию в пространстве и времени согласно конкретным срокам их осуществления, к разным хозяй-

ственным отраслям и т.п.¹ [5, с.285].

Предупреждение коррупционной преступности в сфере государственных закупок - это механизм, который представляет из себя комплекс мер, которые предпринимают разнообразные государственные органы власти, спецслужбы, организации и граждане. Комплекс мер состоит из следующих элементов:

- меры выявления и устранения условий и причин, которые способствуют соответствующей угрозе (широкая профилактика);
- меры выявления, пресечения, раскрытия и расследования конкретных преступлений, которые выступают неким ядром этой угрозы (борьба);
- меры минимизации и/или ликвидации последствий.

По своему содержанию институт государственных закупок предстает в виде некой суммы отношений между экономическими агентами, которые создают и используют общественные блага, в том числе и образование институциональных требований и правил как специальной институциональной среды. Как правило, в рамках института государственных закупок объектом посягательств коррупционеров являются "публичные интересы государства, интересы граждан и организаций, которые находятся под государственной охраной"² [8]. Коррупция в данном случае представляет из себя в первую очередь торговлю властью в негосударственном и государственном секторах. Другими словами, это превращение власти в деньги, обращение в товар ресурса, по определению исключенного из отношений товарно-денежного характера. С такой точки зрения, коррупция близка к проституции, потому что политические и сексуальные отношения не должны быть на коммерческой основе в нравственном и цивилизованном обществе.

При проектировании системы мер предупреждения коррупционных преступлений в области государственных закупок нужно принимать во внимание, что коррупция - сложное преступное явление, определяемое

¹ Криминология. Учебник для вузов / под ред. А.И. Долговой. М., 2001.

² Цоколов И.А. Проблемы уголовного преследования лиц, совершивших коррупционные преступления. Статья 1. К вопросу об оптимизации понятия «коррупционное преступление» // Российский следователь. 2011. № 5.

большим количеством факторов разнообразной природы (культурно-исторические, экономические, политические, организационно-управленческие, социально-психологические, идеологические и пр.). Но обнаружение факторов, которые влияют на криминальное поведение тех, кто осуществляет государственные закупки, изучение их личностей не самоцель, а необходимое условие направленной борьбы с серьезными преступлениями, которые подрывают авторитет власти. Борьба с «продажностью» лиц, которые осуществляют государственные закупки, не может сводиться только к раскрытию и наказанию преступников. Главный акцент нужно сделать на разработку и реализацию комплекса упреждающих мер.

Сейчас в системе государственных органов уже формируются запретительные барьеры для совершения государственным служащим преступлений коррупционного характера. При этом формирующаяся система подразделений, обеспечивающих коррупционную безопасность в органах местного самоуправления и государственной власти, должна обеспечить осуществление в ходе реализации системы мер, которые направлены на пресечение и предупреждение проникновения на госслужбу лиц, которые преследуют противоправные цели, проверок и согласований служащих, назначаемых на вышестоящие должности, и лиц, поступающих на государственную службу.

Тем не менее, существует потребность построения целостной технологии противодействия коррупционным преступлениям в органах и государственной власти. Следует выделить ряд направлений активизации такой деятельности, как органов государственной власти, так и правоохранительных органов, которые позволяют осуществлять эффективные мероприятия по предупреждению коррупционных правонарушений в области государственных закупок. Так, одно из главных направлений деятельности по пресечению и предупреждению коррупции в области государственных закупок является деятельность идеологического характера. Эта деятельность позволяет отражать позицию органов власти к возможным коррупционным проявлениям в сфере госзакупок.

В этом случае необходимо указать, прежде всего, на необходимость соблюдения открытости при проведении конкурсов на государственные заказы и государственные закупки.

Затем, это необходимость информационной поддержки мер, направленных на пресечение и предупреждение коррупции, выражающейся в публикации соответствующих материалов в наиболее популярных у граждан источниках. При этом все данные, которые связаны с коррупционными преступлениями, если они не касаются системы национальной безопасности, обязательно должны быть общедоступными. Но другой, предшествующей мерой может быть предоставление гражданам доступа к информации о работе и государственных органов. Поэтому значимым моментом является введение информационной системы, которая позволит и гражданам иметь доступ к данным о состоянии рассмотрения заявок, жалоб, обращений, других документов, о должностных службах и лицах, которые занимаются этими вопросами.

Другим аспектом предупреждения является комплектование служб и подразделений, осуществляющих государственные закупки высококвалифицированными кадрами. В настоящее время данная проблема является одной из ключевых. Несмотря на достаточно высокий престиж государственной службы и наличие надежных социальных и правовых гарантий для работников, существующая система подбора кадров недостаточно стимулируют создание условий для отбора кандидатов на конкурсной основе. В свою очередь, противоречивые с объективной точки зрения результаты настоящего конкурса приводят к тому, что некоторые кандидаты, поступившие на государственную службу, не отвечают высоким морально- нравственным требованиям. От таких служащих приходится отказываться, что ведет к серьёзным материальным, финансовым и физическим издержкам.

Помимо этого, существует необходимость в разработке нормативных актов, регламентирующих:

- порядок уведомления служащими своего начальства о каждом случаях

обращения к ним с целью склонения к коррупционному деянию;

- порядок проверки правдивости и полноты данных, которые представляют лица, претендующие на должности, на государственной службе, связанной с госзакупками;

- соблюдения работниками требований к служебному поведению, которое регламентирует существующий моральный кодекс.

Несмотря на тот факт, что нормативы сферы специального предупреждения коррупционных преступлений на государственной службе, базируются на антикоррупционных законах в последние годы совершенствуются, следует указать на ряд вопросов, затрагивающих правовые аспекты пресечения и предупреждения коррупции в обозначенной области. Так, необходимо пересмотреть уголовное законодательство и ответственность за коррупцию (установить запреты на занятие в будущем должностей на госслужбе, конфискация имущества и пр.). При этом, амнистия не должна затрагивать лиц, осужденных за коррупцию, сроков для погашения и снятия судимости необходимо увеличить. Необходимо внести соответственные изменения в ст. 84-86 УК РФ. Применительно к процессуальным аспектам, необходимо установить достаточные сроки для рассмотрения коррупционных преступлений, для более детального и точного рассмотрения дел и невозможности ухода от ответственности лиц, которые совершили коррупционное преступление. В этой связи значимыми мерами будет и ограничение прав тайну переписки, на неприкосновенность частной жизни, тайну телефонных разговоров, телеграфных, почтовых и других сообщений в отношении некоего круга лиц, которые состоят на государственной службе, потому что деятельность чиновников является публичной. В целом, является целесообразным увеличение составов коррупционных правонарушений, которые имеются в УК РФ. Фаворитизм, nepoтизм, создание хороших условий политическим партиям, неправомерное обогащение в основном неизвестно российскому уголовному кодексу. Не всегда указанные деяния охватываются составами преступлений, которые предусматривает ст. 285 и 286 УК РФ.

Помимо этого, необходимо комплексное и согласованное внесение изменений в УК и УПК РФ в части: приведение норм Уголовного кодекса в соответствие требованиям Конвенции ООН против коррупционных преступлений (2003 г.) и остальными межгосударственными документами в области увеличения криминализации коррупционных деяний и т. д.; установить перечень коррупционных правонарушений и применить как дополнительную меру наказания конфискацию собственности, увеличить штрафы; расширить круг субъектов коррупционных правонарушений; внести изменения, которые касаются ограничения применения институтов смягчения наказания, осуждения условно и УДО от наказания к чиновникам, которые присвоили вверенное имущество при отягчающих и особо отягчающих обстоятельствах или получили взятку при тех же обстоятельствах; увеличить сроки погашения судимости и отсутствия права занимать (в том числе и всю жизнь) некоторые должности или заниматься какой-либо деятельностью для лиц, которые имеют судимость за должностные правонарушения; усовершенствовать УПК РФ для создания законных оснований для принятия обеспечительных мер к имуществу, полученному в результате приобщения или преобразования доходов, которые были получены преступным путем, и распространения подобных мер процессуального принуждения на прибыль и иные материальные выгоды, которые были получены лицом как результат использования подобного имущества¹ [3].

Не заставляет сомневаться позиция российских ученых, которые утверждают, что для профилактики коррупции госслужащих нужно построить систему своевременного обнаружения среди них лиц, которые склонны к совершению правонарушений² [4, с.9]. Но до настоящего момента такой системы не наблюдается. С учетом классификации ряда данных, которые характеризуют поведение государственных служащих, как при исполнении служебных

¹ Государственная политика в сфере противодействия коррупции (региональный аспект): Проблемы и пути их решения: рекомендации "круглого стола". Новосибирск, 2007.

² Карпович О.Г. Актуальные вопросы борьбы с коррупцией в России // Следователь. 2012. № 7(171).

обязанностей, так и на отдыхе и досуге, можно не только выяснять степень деформации его личностной, но и предсказывать вероятность совершения противоправного проступка.

Критериями, которые позволяют из общего числа государственных служащих выявить субъектов большого риска, может выступать следующая информация:

- совместный досуг с членами ОПГ, поддержание неформальных контактов с лицами, которые подозреваются в противоправных действиях;
- покупка дорогостоящих предметов роскоши, частые выезды за границу, наличие больших денежных сумм, источник которых официально неизвестен;
- непринятие законных мер по бесспорным фактам противоправных действий конкретных лиц, морально неодобрительное или неправомерное консультирование лиц, которые пытаются избежать уголовной ответственности;
- неформальные связи с контингентом, который находится в «разработке»;
- частое отсутствие на работе по надуманным причинам, регулярное предоставление больничных листов, частые смены места службы и т.п.

Следовательно, совершенствование технологий предотвращения коррупции и постоянная работа по их внедрению в работу органов государственной власти продолжается. Подтверждением тому является ФЗ от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием государственного управления в сфере противодействия коррупции». Указанный закон ввел новые, достаточные жесткие меры, направленные, прежде всего, на снижение уровня коррупции именно в органах государственной власти.

Указанные меры не могут носить исчерпывающего характера, при этом реализация даже определенной части из указанных мер, несомненно, реально способствует снижению степени коррумпированности органов власти. Осознание этого тезиса наглядно демонстрирует сложившаяся на сегодняшний

день нормативная база, которая регламентирует деятельность органов власти и практику применения в деятельности этих органов большого числа указанных технологий. Очевидной является тенденция к расширению количества внедренных антикоррупционных технологий. При этом нужно направить внимание на обязательность соблюдения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина в ходе последовательного осуществления антикоррупционной политики в Российской Федерации.

Если же затрагивать вопрос организационно-технических мер, то эффективными мерами можно признать введение системы кураторов государственных закупок; установку камер видеонаблюдения в местах проведения процедур государственных закупок; регулярный мониторинг коррупционных проявлений гражданских служащих, занятых в процедурах государственных закупок; усиление контрольных функций руководства подразделений, осуществляющих государственные закупки. Помимо этого, существует необходимость финансирования проводимых профилактических антикоррупционных мер в каждом органе государственной власти или местного самоуправления и обязательный контроль над их расходованием. При этом значимым является устранение неопределенности при организации и проведении процедур осуществления государственных закупок, а также проведение комплексных проверок проводимых подобных мероприятий правоохранительными органами, особенно при реализации национальных проектов.

В целом, реформирование организации и функционирования системы государственных закупок должно происходить в стиле «антикоррупционного управления», в отличии от рационализации бюрократии, оно не ориентировано конкретно на противодействие коррупционным правонарушениям. Такие мероприятия обычно проводятся в государствах с сравнительно некоррупцированным бюрократическим аппаратом, их целью, скорее является повышение эффективности честной, но непроизводительной бюрократии. При этом механизмы «антикоррупционного управления» все же обладают очевидным управленческим эффектом. Но противодействие коррупционным

преступлениям по этому сценарию реализуется путем ликвидации причин коррупции, а не посредством контроля над потенциальными правонарушителями.

Следует отметить, что у виктимологического направления в области специальной криминологической профилактической работы применительно к коррупции в области государственных закупок есть определенная специфика¹ [6]:

- виктимологическая профилактика обладает самостоятельными объектами позитивного воздействия - потенциальными и реальными жертвами правонарушений;

- обеспечение информацией виктимологической профилактики кроме эксплуатации общих для нее и для криминологической профилактики информационных источников связано с использованием специальных механизмов выявления ее объектов (точное установление видов жертв и виктимноопасных случаев);

- методика виктимологической профилактики и формы, когда она реализуется, основаны первым делом на убеждении;

- индивидуальная и общая виктимологическая профилактика реализуется также на основе постоянного использования активной позиции общественности, в частном случае, в виде приёма сообщений о совершении госслужащими коррупционных правонарушений;

- задача виктимологической профилактики - предупреждение, «инверсионных правонарушений», в которых меняются роли «преступник-жертва» с помощью влияния на потенциальную жертву;

- у виктимологической профилактики правонарушений есть и организационные особенности, которые связаны с антикоррупционной подготовкой госслужащих, созданием специальных реестров виктимологически уязвимых объектов, созданием особой психолого-педагогической службы в государственных органах или в муниципальных органах.

¹ Ривман Д.В., Устинов В.С. Виктимология. Н. Новгород, 1998.

Сообщения народа о коррупционных деяниях госслужащих тоже является действенным способом профилактики и противодействия правонарушений в органах власти при осуществлении государственных закупок. Особое внимание к рассмотрению таких заявлений уменьшит случаи недобросовестного выполнения госслужащими своих обязанностей.

Так же необходимо отметить, что работа с заявлениями граждан постоянно улучшается:

- больше используются возможности портала органов власти и его электронной почты;

- улучшается качество, и сокращаются сроки проверки заявлений о коррупционных случаях в каком-либо органе государственной власти при осуществлении государственных закупок.

Поэтому в механизме профилактической антикоррупционной работы важное место занимает взаимодействие органов власти с разнообразными общественными организациями, с уполномоченным по правам бизнеса, с прокуратурой и СМИ. Так, С.С. Богунов выдвигает предложение рассматривать общество как главную движущую силу борьбы с коррупционными проявлениями и обращает внимание на плюсы трактовки коррупционных преступлений в межгосударственном законодательстве в сравнении с российским, в то же время он отмечает противоречивость определения коррупции в разных межгосударственных документах. Он считает, что наиболее широкую популяризацию получило определение, которые предложили эксперты Всемирного банка: «Коррупция - это злоупотребление полномочиями для осуществления личных целей»¹ [1, с.15-16].

Значительная роль должна принадлежать особым антикоррупционным мерам в процессе образования и подготовки лиц, осуществляющих государственные закупки. Необходимо специальное обучение государственных служащих, для формирования у них антикоррупционного поведения и

¹ Богунов С.С. Коррупция в современной России: политологический анализ: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: Московский государственный областной университет, 2012.

мышления. В учебных заведениях, осуществляющих подготовку по юриспруденции, муниципальному и государственному управлению и ряда иных направлений сейчас разработаны учебные планы, которые направлены на решение следующих ключевых задач:

- формирование у учащихся навыков и умений и анализа и оценки информации о состоянии коррупции в органах власти, ее прогнозировании, обнаружения причин и разработки мер по противодействию коррупции;
- получение общих сведений о состоянии коррупции в органах власти;
- создание потребности в противодействии коррупционным преступлениям и непринятии этого явления как способа достижения личных или служебных целей.

Другим направлением образовательной деятельности в этой сфере должно стать:

- использование при подготовке государственных служащих практических занятий для формирования навыка принятия решения в ситуациях, когда чиновник встречается с возможностью коррупции;
- внесение в программы тестирования соискателей при принятии на государственную службу Правил рабочей этики госслужащих;
- введение института Присяги государственного служащего;
- введение распределения выпускников университетов и лиц, которые поступают на государственную службу, пресечение формирования в органах неформальных сообществ (кланов), способствующих появлению системной коррупции и появлению в органах государственной власти ОПГ управленцев;
- обеспечение каждого государственного органа телефоном доверия и публикация его номера в СМИ;
- закрепление обязанности начальника государственного органа рассматривать поступившие обращения о нарушении госслужащими Правил этики, принимать по ним соответствующие меры, при этом пресечь факты преследования за критику.

При этом особое значение должно быть придано специальному обучению

предпринимателей, для формирования антикоррупционного мышления и поведения при осуществлении государственных закупок. При этом должны быть решёнными следующие задачи¹ [2, с.11]:

- получение предпринимателями общей информации о последствиях коррупционного поведения в сегодняшнем обществе;
- создание потребности в борьбе с коррупцией и оказании помощи жертвам этого правонарушения;
- выработка потребностей в непринятии коррупционного поведения как метода достижения корпоративных или личных целей.

Во время обучения предприниматели должны получить следующие навыки:

- свободное от идеологических штампов мнение о коррупции в органах власти, ее причинах и рамках возможного положительного на нее воздействия;
- адекватную интерпретацию результатов научных исследований о коррупции в органах власти;
- знание особенностей и закономерностей проявления коррупции в разных областях жизни;
- знания и умения использования приемов сопротивления коррупционному поведению в области государственных закупок;
- владение методами и приемами исследования коррупции как явления в социуме;
- умение планирования антикоррупционных мероприятий в границах повседневного функционирования органов власти.

Как видно, для профилактики коррупционных преступлений, которые совершают госслужащие, довольно большую часть должна забирать виктимологическая профилактика, потому что жертвы противоправных действий государственных служащих зачастую сами провоцируют их к совершению преступления. Отсюда возникает большая необходимость

¹ Гарипов И.М., Кабанов П.А. Виктимология коррупции: учебная программа курса // Следователь. 2012. № 1(165).

определения главных мер профилактики коррупции в сфере госзакупок. Для их более эффективного применения и внедрения, мы полагаем, эти меры нужно классифицировать по направлениям, каждое из которых выполняет свою функцию для достижения общей цели - предотвращения коррупционных преступлений в области государственных закупок в РФ:

1. Адаптационные - приведение реализации государственных закупок в РФ в соответствие со стандартами и рекомендациями ведущих в антикоррупционном отношении стран.

2. Обеспечение гласности и прозрачности - обеспечение прозрачности и открытости на всех этапах закупки; создание и внедрение системы контроля общественности за реализацией государственных закупок; обеспечение гласности данных о закупках.

3. Карательные - создание механизма эффективного противодействия коррупционным преступлениям, при котором совершение противоправных действий в области госзакупок влечет неотвратимую ответственность виновных лиц; закрепление в УК РФ нормы, которая предусматривает ответственность лиц, которые являются членами комитета конкурсных торгов, за нарушение законов в области госзакупок.

4. Организационно-управленческие - снижение коррупционного риска при переговорной процедуре закупки (если участник один); расширение числа «конкурентных» процедур; дать право активистам в пределах реализации общественного контроля вести аудио-, фото- и видеосъемку при раскрытии предложений на конкурсных торгах; создать для регулирующих органов контрольный список показателей, которые показывают на возможность сговора между членами торгов и заказчиком; привлекать при законотворческих процессах специалистов других государств для предоставления правительству вариантов относительно ясного реформирования области государственных закупок; обеспечить обучение в области организации и реализации закупок всем участникам комитета конкурсных торгов.

5. Правовые - внедрить правовые нормативные акты, которые будут

детально регламентировать практические аспекты реализации государственных закупок, практически не оставляя заказчикам пространства маневров; закрепить на уровне законодательства нормирование государственных нужд (относится к закупкам предметов роскоши); принять межведомственный план мероприятий по профилактике правонарушений и других преступлений в области государственных закупок; закрепить на уровне законодательства механизм, который позволит максимально снизить риск коррупции при проведении переговоров (закупка у одного участника).

6. Превентивные - внедрение механизма недопущению в комитет конкурсных торгов граждан, которые привлекались к ответственности за совершение коррупционного правонарушения в области госзакупок или были осуждены за правонарушение, связанное с несоблюдением процедуры закупки, иное преступление, которое было совершено в корыстных целях, судимость которого не погашена или не снята; закрепление на законодательном уровне необходимости обучения по организации и осуществлению закупок всеми участниками комитета конкурсных торгов.

7. Социально-экономические - создание механизма эффективной борьбы с коррупцией, при котором совершение противоправных действий в государственных закупках влечет неизбежную ответственность лиц, виновных в их совершении; обеспечение справедливой и адекватной оплаты труда членам комитетов по конкурсным торгам и лицам, осуществляющих прием закупаемой продукции (услуг, работ); внедрение системы мер защиты трудовых интересов членов комитетов конкурсных торгов и лиц, осуществляющих прием закупаемых товаров (работ, услуг) в случае оказания давления на них со стороны руководства.

8. Другими, наиболее приемлемыми и эффективными мерами, по нашему мнению, являются: закрепление в УК РФ нормы, которая предусматривает ответственность лиц, которые входят в комитета конкурсных торгов, за нарушение законодательства при осуществлении госзакупок; разработка и внедрение механизма общественного контроля за осуществлением

государственных закупок; закрепление на законодательном уровне механизма, который позволит минимизировать коррупционные риски во время проведения переговорной процедуры закупки.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Коррупционные нарушения в сфере государственных закупок представляют повышенную опасность в связи с тем, несмотря на значительное число инстанций, проверяющих проведение всех связанных с государственными закупками процедур, они влекут за собой нарушение конкурентных основ развития экономики, расхищение бюджетных средств, невыполнение возложенных на государство экономических, социальных и иных полномочий. По существу, нарушения в сфере государственных закупок представляют собой ключевой индикатор уровня коррупции в стране.

Проведенное исследование позволило сделать некоторые выводы.

1. К числу признаков коррупционных преступлений, совершаемых в системе государственных закупок, следует отнести:

- повышенную общественную опасность;
- наказуемость уголовным законом;
- незаконное использование публичного статуса при осуществлении закупок для нужд государства;
- корысть;
- прямой умысел.

2. Спецификой правонарушений данной сферы является то, что такие деяния всегда являются сделкой между должностным лицом, которое выступает от имени государства, и лицом, заинтересованным в его конкретном поведении. Высокая общественная опасность соответствующих коррупционных деяний продиктована не только тем, что должностное лицо или служащий при осуществлении госзакупок пользуется своими, часто корыстными интересами, а не интересами службы. Она заключается в возможности третьим организациям и лицам свободно, в связи только лишь от назначенной цены и своих интересов, формировать поведение указанного субъекта.

3. К числу самых распространенных коррупционных схем в сфере

госзакупок можно отнести:

- направление участвующим в сговоре потенциальным поставщиком заявки на сумму заведомо ниже, чем у прочих участников госзакупок;
- установление со стороны заказчика чрезвычайно коротких сроков для реализации заказа или выполнения работ, при которых исполнение заказа возможно только заранее подготовленным поставщиком - участником мошеннической схемы;
- установление заведомо неконкурентной цены за исполнение госзаказа в обозначенном объеме, что будет неинтересно другим потенциальным поставщикам;
- установление непривлекательной схемы оплаты исполнения госзаказа (например, с большой отсрочкой и т. д.);
- некорректное внесение данных в ЕИС (например, смешение кириллицы и латиницы при написании наименования заявки и т. д.);
- толкование критериев оценки поставщиков в пользу заинтересованных лиц и т. д.

4. В России для предотвращения различных злоупотреблений в контрактной системе в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд необходимо не столько полагаться на профилактическую силу уголовного закона, сколько предпринимать комплексные внутрисистемные меры, направленные на совершенствование самой контрактной системы. В частности, борьба с коррупцией в сфере госзакупок может быть усилена за счет:

4.1) совершенствования антикоррупционного просвещения государственных и муниципальных служащих, в целях усвоения ими установленных действующим законодательством о противодействии коррупции процедур и форм соблюдения требований к служебному поведению; ограничений, запретов, обязанностей и принципов служебного поведения; порядка уведомления служащего и работника о фактах склонения к совершению коррупционного правонарушения; порядка урегулирования

конфликта интересов; действий и высказываний, которые могут быть восприняты окружающими как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки;

4.2) повышения профессиональной квалификации и ответственности чиновников, работающих в данной сфере. В проекте Федерального закона «О Федеральной контрактной системе» предусматривается создание «контрактной службы заказчика», где будут работать только специалисты, которые прошли обучение. На данный момент требуется создать Стандарт по подготовке специалистов;

4.3) усвоения лицами, работающими в сфере госзакупок, норм уголовной, дисциплинарной, административной и гражданско-правовой ответственности государственных и муниципальных служащих за коррупционные правонарушения, ибо незнание закона не освобождает от ответственности, а вот знание нередко освобождает.

5. Кроме вышеназванного для профилактики коррупции госслужащих нужно построить систему своевременного обнаружения среди них лиц, которые склонны к совершению правонарушений. Критериями, которые позволяют из общего числа государственных служащих выявить субъектов большого риска, может выступать следующая информация:

- совместный досуг с членами ОПГ, поддержание неформальных контактов с лицами, которые подозреваются в противоправных действиях;
- покупка дорогостоящих предметов роскоши, частые выезды за границу, наличие больших денежных сумм, источник которых официально неизвестен;
- непринятие законных мер по бесспорным фактам противоправных действий конкретных лиц, морально неодобрительное или неправомерное консультирование лиц, которые пытаются избежать уголовной ответственности;
- неформальные связи с контингентом, который находится в «разработке»;
- частое отсутствие на работе по надуманным причинам, регулярное

предоставление больничных листов, частые смены места службы и т.п.

6. Следует также обратить внимание на:

- виктимологическое направление в области специальной криминологической профилактической работы применительно к коррупции в области государственных закупок;

- стимулирование сообщений населения (заявлений граждан) о коррупционных деяниях госслужащих;

- активизацию специального обучения государственных служащих, для формирования у них антикоррупционного поведения и мышления, а равно специального обучения предпринимателей, для формирования антикоррупционного мышления и поведения при осуществлении государственных закупок.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // Российская газета. 2013. № 6095.
2. О противодействии коррупции: федер. закон Российской Федерации от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010.
3. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ // Российская газета. 2005. № 3832.
4. О применении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд. рублей: Письмо Правительства РФ от 02.08 2012 АД-П-13-4450 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и превышении должностных полномочий: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 // Российская газета. - 2009. - 30 октября. - № 5031.
6. Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // СПС "КонсультантПлюс".

Специальная литература

1. Аглямова Г.М. Криминологическая характеристика коррупционной преступности в сфере местного самоуправления и ее предупреждение: автореф. дисс. канд. юрид. наук. - Казань, 2016.

2. Алексеев А.И. Криминология: Курс лекций. - М.: ЩИТ-М, 1998.
3. Алексеев А.И., Артамонов А.А., Ахметшин Х.М. и др. Российская криминологическая энциклопедия: Преступность и борьба с ней в понятиях и комментариях / под общ. ред. А.И. Долговой. - М.: Норма - Инфра-М, 2000.
4. Алексеев С.В. Коррупция в переходном обществе: дисс. ... д-ра социол. наук. - Новочеркасск, 2009.
5. Антонян Ю.М. Личность преступника: криминологическое исследование. - М., 2010.
6. Антонян Ю.М. Криминология. - М.: Юрайт, 2012.
7. Антонян Ю.М. Криминология. Избранные лекции. - М., 2004.
8. Антонян Ю.М., Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е. Личность преступника. - СПб., 2004.
9. Берлин П. Русское взяточничество как социально-историческое явление // Современный мир. - 1910. - № 8.
10. Богунов С.С. Коррупция в современной России: политологический анализ: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. - М. : Московский государственный областной университет, 2012.
11. Бойцов А. И. Преступления против собственности. - СПб.: Юридический центр «Пресс», 2002.
12. Большой юридический словарь. - М.: Инфра-М, 2000.
13. Борков В. Н. Преступления против осуществления государственных функций, совершаемые должностными лицами : дис. д-ра юрид наук. - Омск, 2015. С. 93.
14. Булей Н.В. Роль подрядных торгов в повышении эффективности деятельности предприятий строительного комплекса России // Экономика и предпринимательство. - 2014. - N 1-3(42-3). - С. 833 - 840.
15. Валовой внутренний продукт в текущих ценах. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts

- /#. (дата обращения: 23.04.2018).
16. Волженкин Б.В. Коррупция: Серия «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе». - СПб, 1998.
 17. Волков Б. С. Мотивы преступлений. Уголовно правовое и социально-психологическое исследование. - Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1982.
 18. Выступление Председателя Счетной палаты Российской Федерации Т.А. Голиковой на четвертом Евразийском антикоррупционном форуме "Предупреждение коррупции: новые подходы" / Счетная палата Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/structure/golikova-tatyana-alekseevna/speeches/21444/> (дата обращения: 22.04.2018).
 19. Гарипов И.М., Кабанов П.А. Виктимология коррупции: учебная программа курса // Следователь. - 2012. - № 1(165).
 20. Гильмутдинова Н.С. Уголовная ответственность за уклонение от уплаты таможенных платежей: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1998.
 21. Головченко А. В. Криминологическая характеристика коррупции // Молодой ученый. - 2009. - №11. - С. 207-210. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://moluch.ru/archive/11/772/> (дата обращения: 23.04.2018).
 22. Государственная политика в сфере противодействия коррупции (региональный аспект): Проблемы и пути их решения: рекомендации «круглого стола». - Новосибирск, 2007.
 23. Гук Д. В. К вопросу о дополнительной криминализации в УК РФ нарушений законодательства при осуществлении закупок // Юридическая наука. - 2013. - № 2. - С. 42.
 24. Давыденко А.В. О повышении эффективности противодействия коррупции в сфере госзакупок // Ростовский научный журнал. - 2017. - 26.12.
 25. Добреньков В.И., Исправникова Н.Р. Коррупция: современные подходы к исследованию. - М.: Академический Проект, Альма Матер, 2009.

26. Долгова А.И. Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. - М., 2011.
27. Долгова А.И. Криминология. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма, 2013.
28. Евланова О.А. Коррупция в государственных и муниципальных закупках // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - 2015. Т. 47. - N 3. - С. 76 - 83.
29. Иванова Т.Е. Транзакционные издержки в государственном предпринимательстве // Экономика: теория и практика. - 2011. - № 3 (23). -318 с.
30. Изосимов В.С. Незаконное участие в предпринимательской деятельности: уголовно-правовое и криминологическое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2014.
31. Кайзер Гюнтер. Криминология. Введение в основы. - М., 1979.
32. Карпович О.Г. Актуальные вопросы борьбы с коррупцией в России // Следователь. - 2012. - № 7(171).
33. Комиссаров В.С. Уголовно-правовые аспекты борьбы с коррупцией // Вестник МГУ. Серия 11. - 1993. - № 1.
34. Коновалова З.А. Требования к участникам закупок как инструмент предупреждения коррупции и иных злоупотреблений в сфере государственных и муниципальных закупок // Сборник статей международной научно-практической конференции «Актуальные тренды формирования контрактной системы». - Ростов н/Д: Южно-Российский институт - филиал РАНХиГС, 2013.
35. Коршунова Т.М. Особенности личности осужденного коррупционера (по материалам уголовных дел, рассмотренных Нижнекамским городским судом за период с 1997 по 2003 гг.) // Коррупция как социально-правовая проблема современной России. - Казань, 2004.
36. Кочои С. М. Ответственность за корыстные преступления против собственности. - М.: Антэя, 2000.
37. Криминологическая характеристика "откатов" в современной России:

- Моногр. / Под общ. ред. Р.В. Жубрина. - М.: Юрлитинформ, 2016. - 248 с.
38. Криминология / Под общ. ред. Ю.Ф. Кваши. - Ростов-на-Дону: Феникс, 2002.
39. Криминология / под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. - М., 2006.
40. Криминология / под. ред. Н.Ф. Кузнецовой. - М., 2007.
41. Криминология: Учеб. для юрид. вузов / Под ред. А.И. Долговой. - М.: Норма, 2014. - 800 с.
42. Кудрявцев В. Н. Объективная сторона преступления. - М., 1960. С. 7-12.
43. Курбанов М. С.-М. Объективные признаки составов преступлений в сфере осуществления государственных закупок // Научный вестник Омской академии МВД России. - 2016. - №3. - С. 7 - 10.
44. Курс мировой и российской криминологии. В 2 т. Т. 2. - М.: Юрайт, 2011.
45. Курс советской криминологии: Предмет. Методология. Преступность и ее причины. Преступник. - М.: Юрид. лит., 1985.
46. Лимонов В. Н. Уголовно-правовая и криминологическая характеристика мошенничества: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1998.
47. Ломакина О.Б. Коррупция, мошенничество и не только // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. - 2006. - № 3. С.99.
48. Лопашенко Н.А. Проблемы уголовной ответственности за коррупционные преступления // Коррупция в органах власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество. - Н. Новгород, 2001.
49. Лунеев В.В. Коррупция. - М., 2004.
50. Марданов А.Б. Личность современного экономического преступника: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2011.
51. Медведев: в сфере госзакупок масштабы коррупции «колоссальны» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.tandem-grupp.ru/news/44lr.html> (дата обращения: 22.04.2018)
52. Меньшенина Н.Н. Коррупция в Российской Федерации: генезис, формы, технологии, противодействие. - Екатеринбург: Изд-во Урал.ун-та, 2014.

53. Многоликая коррупция: выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / Под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана. - М.: Альпина Паблишерз, 2014. - 551 с.
54. МЭР подготовил методические разъяснения по осуществлению различных способов закупок [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://sroportal.ru/news/federal/mer-podgotovil-metodicheskie-razyasneniya-po-osushhestvleniyu-razlichnyh-sposobov-zakupo>. (дата обращения: 21.04.2018)
55. Обобщенная информация о результатах осуществления Счетной палатой Российской Федерации аудита в сфере закупок в 2015 году [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/epz/audit/auditCard/common-info.html?reestrNumber=0173100008716000001>. (дата обращения: 21.04.2018)
56. Ожегов С. И. Словарь русского языка. - М.: Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1953.
57. Осипов А.Б. Коррупционная преступность в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. - СПб, 2005.
58. Подольный Н.А. Криминалистическая характеристика личности мошенника, совершающего преступную деятельность на рынке ценных бумаг // Следователь. - 2002. - №5.
59. Прокуратура Москвы: самая коррупциогенная сфера - госзакупки [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://pasmi.ru/archive/56792> (дата обращения 12.04.2018)
60. Прохоров Э.А. Коррупционная преступность в сфере государственных закупок: криминологический аспект // Вопросы российского и международного права. - 2017. - Том 7. - № 3А. - С. 361-374.
61. Прохоров Э.А. Система специальных мер предупреждения коррупционных преступлений в сфере государственных закупок // Современная наука: проблемы теории и практики. Серия «Экономика и право». - 2017. - №12/2.

62. Ривман Д.В., Устинов В.С. Виктимология. - Н. Новгород, 1998.
63. Рогов И.И. Проблемы борьбы с экономической преступностью (уголовно-правовое и криминологическое исследование): автореферат дис. ... докт. юрид. наук. - Алма-Ата, 1991.
64. Россия в Индексе Восприятия Коррупции: новая точка отсчета. // Исследование «Центра Антикоррупционных исследований и инициатив» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriatiia-korruptcii/rossiia-v-indeks-vospriatiia-korruptcii-2012-novaia-tochka-otscheta> (дата обращения: 04.04.2018).
65. 9 декабря – Международный день борьбы с коррупцией. Следственное управление подвело итоги своей работы // [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://sledcomrf.ru/news/458474-9-dekabrya--mejdunarodnyiy-den-borbyi-s-korruptsiei-sledstvennoe-upravlenie.html> (дата обращения 05.11.2021).
66. Сахаров А.Б. Учение о личности преступника и его значение в профилактической деятельности органов внутренних дел. - М., 1984.
67. Сидоренко Э.Л. Отрицательное поведение потерпевшего и уголовный закон. - СПб., 2003.
68. Сухаренко А. Н. Проблемы противодействия коррупции в системе государственных закупок // Мониторинг правоприменения. - 2013. - № 3. - С. 54.
69. Тищенко Е.В. Уголовная ответственность за преступления в сфере государственных и муниципальных закупок: сравнительно-правовой анализ // Вопросы российского и международного права. - 2016. Том 6. - № 11А. - С. 93-107.
70. Уголовное право России. Части Общая и Особенная: Учеб. / Под ред. А.В. Бриллиантова. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Проспект, 2016. - 1184 с.
71. Цоколов И.А. Проблемы уголовного преследования лиц, совершивших

- коррупционные преступления. Статья 1. К вопросу об оптимизации понятия «коррупционное преступление» // Российский следователь. - 2011. - № 5.
72. Шиловский С. В. Способ совершения преступления как признак уголовно наказуемого деяния и дифференцирующее средство: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 2014. С. 7.
73. Эффективность системы контроля проведения государственных закупок. Открытые госзакупки [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://goszakupki.open.gov.ru/upload/iblock/2d5/2d50848a1541e414fc716bb92ea02444.pdf>. (дата обращения: 21.04.2018)
74. Беляева О.А. Направления повышения эффективности противодействия коррупции в сфере корпоративных закупок / О.А.Беляева, А.М.Цирин // Журн. рос. права. - 2019.
75. Гладких В.И. Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд (ст. 200.4 УК РФ): теоретический анализ. // Рос. юстиция. - 2019.
76. Дадалко В.А. Особенности совершения мошеннических схем в сфере государственных закупок / В.А.Дадалко, Е.В.Кривченкова // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. - 2019. - Т.15, вып.2.
77. Кашурников С.Н. Проблема коррупционных проявлений в сфере государственных и муниципальных закупок / С.Н.Кашурников, Е.А.Телкова, Г.В.Чумак // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. - 2019. - Т.13, вып.7
78. Сошникова И.В. Криминалистическая характеристика преступной деятельности в госзакупках / И.В.Сошникова, В.И.Шерпаев // Правовое государство: теория и практика. - 2019. - Т.56.
79. Государственные и муниципальные закупки - 2019. Сборник докладов XIV Всероссийской практической конференции-семинара - М.: ООО «Компания Ладья», 2019. – 206 с. ISBN 978-5-6041811-1-9

80. Мельцова, Д. А. Противодействие коррупции в государственных и муниципальных закупках / Д. А. Мельцова. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2019. — № 3 (241). — С. 273-276. — URL: <https://moluch.ru/archive/241/55748/> (дата обращения: 26.06.2020)
81. Любый И.А. К вопросу об ответственности за злоупотребления в сфере государственных и муниципальных закупок // Рос. юстиция. - 2019.
82. Мирошник С.В. Правовая природа контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд // Рос. юстиция.-2019
83. Хачатурян К.С. Способы организации мониторинга при исполнении контракта в сфере государственных оборонных закупок / К.С.Хачатурян, А.Г.Москвитин // Оборонный комплекс - научно-техническому прогрессу России. - 2019.

Материалы практики

1. Архив Красногвардейского районного суда г. Санкт-Петербурга. Уголовное дело № 1-1065 за 2010 г
2. Архив Ленинского районного суда г. Магнитогорска Челябинской области. Уголовное дело № 1-163 за 2015 г.
3. Архив Озерского городского суда Челябинской области. Уголовное дело № 1-139 за 2013 г.
4. Архив Советского районного суда г. Липецка. Уголовное дело № 1-228 за 2014 г.