

Совершенствование уголовного законодательства об ответственности за злоупотребления при государственных закупках товаров, работ и услуг

Improvement of criminal legislation on liability for abuses in public procurement of goods, works and services

Долинко В.И.

Заместитель начальника редакционно-издательского отдела (Академия управления МВД России, г. Москва
e-mail: Dol271@yandex.ru

Dolinko V.I.

Deputy head of editorial and publishing department, Academy of management of the Ministry of internal Affairs of Russia, Moscow
e-mail: Dol271@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы совершенствования уголовного закона об ответственности за нарушения и злоупотребления в системе государственных закупок товаров, услуг, благ и работ для нужд государства. Раскрываются уголовно-правовые и исторические аспекты становления и развития уголовного законодательства России об неотвратимой ответственности виновных лиц за указанные уголовно наказуемые деяния. Силловые структуры нашей страны надежно стоят на охране экономической безопасности нашего независимого государства, эффективно противодействуя криминалитету в системе государственного заказа.

Ключевые слова: совершенствование, злоупотребления, уголовный закон, государственные закупки, уголовно-правовая охрана, уголовно-правовые меры, преступления, противодействие преступности.

Abstract

The article discusses the issues of improving the criminal law on liability for violations and abuses in the system of public procurement of goods, services and works for the needs of the state. The article reveals the criminal-legal and historical aspects of the formation and development of the criminal legislation of Russia on the inevitable responsibility of the perpetrators for these criminally punishable acts. The power structures of our country reliably protect the economic security of our independent state, effectively countering criminality in the system of state order.

Keywords: improvement, abuse, criminal law, public procurement, criminal law protection, criminal law measures, crimes, crime prevention.

История всегда на своих примерах учит нас делать правильные выводы из событий минувших дней. Анализируя историю российского государства мы ясно и четко видим, что с давних времен в России экономно относились к тем финансовым затратам, которые производились властными органами и структурами для закупок различного вида благ или товаров, услуг или работ, материальных запасов (далее по тексту – госзакупки ТРУ (*Товаров; Работ; Услуг*)). Наиболее ранние исторические данные о проводимых в российском государстве закупках ТРУ для нужд органов власти историки и ученые обнаружили в законе «*Русская правда*» (средневековая Русь 11–12 вв.). В «*Русской правде*»

рассказывается о закупках различных товаров для государственных нужд (мука и сухари, мечи и луки, провиант и стрелы, ладьи и пенька, сено и овёс для конницы и др.), о торговле и о купцах. Но отметим, что о госзакупках ТРУ на Руси писали и жители Византии, о чем нам четко и ясно говорят записки императора Византии в 905–912 гг. Богрянородного Константина.

Уголовный закон, строго охранявший госзакупки ТРУ, постоянно и скрупулезно менялся и совершенствовался от древних времен и до наших дней, что российский законодатель и закрепил в современном уголовном законе России¹. Вызывает у нас неподдельный интерес и тот момент, что если ранее в древнерусском государстве в обычаях преобладали личные интересы купцов, и торговыми делами занималось практически все население, то уже в 16–17 вв. властные органы начинают принимать самые важные юридические акты, регулирующие торговые взаимоотношения в системе закупок ТРУ. Для примера, в «Соборном Уложении» (принят в 1649 г.) властными органами было решено наказывать преступников: а) за незаконное уклонение от уплаты различных податей (пошлин), в том числе и при закупках для государства; б) за насильное принуждение купцов и торговых людей к заключению соглашений на поставку товаров для нужд государства; а также – в) за противозаконное и злостное (непотребное) нарушение правил и установленных норм торговли ТРУ и др.²

Во времена царствования Петр первого и проводимых под его личным руководством реформ в России качественно менялся и подход к проведению и организации госзакупок ТРУ и их эффективной уголовно-правовой охране нормами российского законодательства. При Петре первом были учреждены: Коммерц-коллегия; Коллегия по руководству торговлей; Мануфактур-коллегия. Русский царь целенаправленно поощрял деятельность купцов и поставщиков, которые занимались снабжением и обеспечением различными товарами, благами, услугами и запасами население России, а также ее флота и армейских частей, включая пехоту, артиллерию и конные подразделения.

Вся бурная, поступательная и позитивная, энергичная и насыщенная знаменательными событиями деятельность Петра I в экономике была непосредственно направлена именно на создание всех важнейших условий для качественного и успешного экономического развития нашей страны. Проводил Петр I весьма значительные и объёмные преобразования и в законодательной сфере государства. Петр I автор большого количества правовых актов того далекого и довольно непростого временного периода: а) регламентов; б) табелей; в) артикулов и многих других разных правовых документов и актов. Для примера, над Воинским уставом, он лично сам трудился «не покладая рук» около 1,5 года и т.д. Примерно шесть лет он посвятил тяжелейшему труду, скрупулезно работая над Морским уставом для флота. Государь всегда и везде требовал от своих подчиненных, чтобы формулировки в законах и актах были точными и ясными: *«Всем людям государевым надлежит всегда законы разные писать ясно и понятно, чтобы затем эти же законы в будущем лишний раз и не переделывать и не перетолковывать»*³. Самый первый военно-уголовный кодекс в России «*Воинский артикул*» и издан был во времена его правления. Преступные деяния в ту пору при Петре I подразделялись властью на: 1.1) неосторожные преступления; 1.2) умышленные преступные деяния; а также – 1.3) на случайные уголовно наказуемые деяния. Интересно для нас и то, что смягчающими вину преступного элемента (виновного лица (лиц)) обстоятельствами были нижеуказанные, а именно: 1.) состояние у виновного лица аффекта; 2.) действия, которые были совершены малолетним отроком по своему недоразумению; в) чрезмерное рвение лица по своей непосредственной службе или обязанностях.

В то время уголовно наказуемые деяния разделялись властями на:

а) уголовно наказуемые деяния, направленные против государства и против царствующих особ (царя или его близких и родных), для примера: 1.) оскорбления непотребные словами скверными в отношении царствующей особы – подлежало наказанию

отсечением головы у виновного лица; 2.) четвертованием каралось желание пленить или же убить царя-батюшку;

б) уголовно-наказуемые деяния, направленные против канонов и правил церковных, а также супротив религии: 1.) виновный подлежал сожжению на открытом костре и прилюдно (за чародейство или за применение колдовства); 2.) язык у виновного могли отрезать за богохульство и т.д.;

в) смертью виновного могли караться должностные преступления и др.

Во времена, когда царствовал Петр первый, и стал применяться на практике в России определенный специальный термин, обозначающий преступные деяния в нашей стране в то непростое время – термин *«преступление»*. Более четкой и понятной становится при царе Петре первом и строгая система по классификации преступных деяний. К воинским преступлениям были отнесены, например: 1.1) различного рода и вида нарушения несения караульной, а также военной повседневной службы; 1.2) нарушения предписаний и правил строевой службы; 1.3) злостное неповиновение, а также сопротивление своему вышестоящему начальнику (офицеру, командиру); 1.4) жестокое, неоправданное ничем и бессердечное обращение с пленными солдатами и офицерами неприятеля после боевых действий и др.

Во время царствования Петра I более четко и ясно классифицируется непосредственно и сама в целом система преступных деяний против: 1.1) государственных закупок ТРУ для армейских и флотских подразделений, конницы и артиллерии, а также нужд местного населения; 1.2) имущества и личности; 1.3) воинской службы и должностных полномочий и др.

В петровскую эпоху правовые преобразования носили широкий и скрупулезный характер. Например, качественно и существенно расширился и полицейский надзор за системой госзакупок ТРУ для нужд страны. Чиновники ревностно и скрупулезно следили за тем, чтобы все запасы, товары и услуги для нужд страны закупались по самой выгодной цене (без завышений, спекуляций, обмана и различных махинаций) и поставленный товар (оказанные услуги; выполненные работы, запасы или блага) были надлежащего качества и соответствовали всем потребностям гражданского населения, а также флота и армейских частей. Для примера, в Указе Петра I (от 1711 г.) были регламентированы важнейшие правила размещения госзаказа ТРУ, которые мы и наши современники наблюдаем и в наше непростое время, а именно: а) открытость и публичность; б) похожий на современный вид размещения заказа – способ непосредственного запроса котировок у поставщиков (контрагентов) ТРУ.

В Акте (изданном в 1702 г.) лично Петром I было установлено и декларировалось им лично нижеуказанное, а именно: 1) был установлен четкий порядок получения различного рода и вида работ и товаров (благ или услуг) для страны (порядок получения и передачи военным представителям кораблей; отлитых на Урале пушек и мортир; заготовленных ружей и пещалей; пороха, а также различных запасов для армии и военно-морского флота; сена и овса для конных подразделений; обуви для военнослужащих; снарядов, пуль и многое другое, что было необходимо и что закупалось и поставлялось для государственных и военных нужд молодого российского государства); 2) введена была определенная система учета при госзакупках ТРУ – строго и скрупулезно был учтен каждый мундир, пищаль, обувь и кафтаны для матросов и солдат, различные припасы, хлеб и овес в пудах и т.д.; 3) бескомпромиссно и довольно жестко применялась к преступникам и нарушителям строгая и неотвратимая ответственность (в том числе и уголовная) за не выполнение в установленные сроки и надлежащего качества госзаказа ТРУ для нужд страны, ее армии и флота.

Интересен и тот факт, что в 1719 г. издаётся *«Инструкция генерал-кригс-комиссару»*, которой наделяла государственных заказчиков правом закупать в необходимом объеме и качеству у местных поставщиков различные товары для гражданского населения, а также для нужд флота и армейских подразделений. В 1721 г. при Петре I был также принят

высочайший Указ, направленный на противодействие коррупционным проявлениям и различным подлогам, и мошенничеству с ценами в системе закупок ТРУ для госнужд.

Государство и его чиновники тщательно следили и за ценами на базарах и рынках (в том числе и в магазинах и лавках). В России в те довольно непростые времена здания были деревянными и сильнейшие пожары наносили стране огромный ущерб; случалось и так, что выгорали целые поселки и города. Полиции и ее служивым постоянно надлежало: 1.1) зорко, бдительно и неусыпно наблюдать за противопожарной безопасностью в населенных пунктах (в деревнях и городах); 1.2) на корню пресекать всякую спекуляцию и незаконное повышение цен (как отпускных, так и розничных) на продукты для населения; различные услуги и товары, находящиеся в широком потреблении среди населения России тех времён.

От чинов полиции чиновниками и начальством требовалось не допускать того момента, чтобы мастеровые люди и строители просили значительно выше средней (обычной для данного периода времени) оплаты за свои услуги по возведению складов и различных построек хозяйственного назначения; сараев и хлевов для птицы и домашней живности (коров, коз, свиней); жилых построек (домов) для населения и др.

Чиновники от полиции даже брали с торговых людей, торговавших на рынках, в магазинах, базарах и на площадях специально установленные для этого расписки о том, что они (торговые люди и купцы) обязуются под своё честное слово торговать своими товарами и изделиями (обувью, одеждой, досками, сухарями, гвоздями, посудой, строительными материалами, мукой, продовольствием и так далее) для всего честного народа только по специально установленным розничным и оптовым ценам, которые строго настрого контролировались и регулировались чиновниками и служивыми людьми.

В 1732 г. был высочайше утвержден при царствовании Анны Иоанновны *«Регламент Коммерц-коллегии»*, регулирующий весь порядок опубликования в прессе специальных сведений по торгам и закупкам ТРУ, а также сведений о поступивших от подрядчиков (исполнителей) ТРУ заявок и наилучших для казны государевой коммерческих предложениях и оферт от указанных генподрядчиков (исполнителей, вендоров, контрагентов, поставщиков).

В 1758 г., когда царствовала Елизавета Петровна, был принят в установленном порядке *«Регул провиантского правления»*, который четко регулировал определенные нормы проведения закупок ТРУ (различных услуг и материальных ценностей) у поставщиков, а также утверждающий сроки по открытому объявлению госзакупок ТРУ, проводимых за счет казны государства. Указанный акт утвердил к действию и специальные требования к исполнителям (генподрядчикам, вендорам) ТРУ, которые необходимы для законного и справедливого получения госзаказа (государственного подряда) на поставку материальных ценностей и различных средств (благ, услуг) для госнужд.

Интересно и то, что в 1802 г. в утвержденном *«Уставе о провианте для продовольствия войск»* впервые в истории госзакупок ТРУ появился определенный специальный термин: *«Справочная цена»*, а Указом от 1815 г. законодатель впервые указывал, что крупные госзаказы ТРУ необходимо делить на несколько конкретных частей (для примера, отдельно по разделам и партиям было выгодно покупать сухари и муку; доски и гвозди; ядра и картечь, порох и ружья для армии и флота; пеньку и смолу; сбрую и самих лошадей; форму и сапоги солдатам и матросам и т.д.).

В соответствии с принятым актом *«Лист для торга»*, с 1830 г. было установлено, что земства имеют право провести закупки по отдельно взятым в соответствии с законом России земским повинностям. В данном акте были закреплены важнейшие правила проведения этапов госзакупок для госнужд.

В принятом в 1900 г. *«Положении о подрядах и поставках»* российским законодателем были установлены 3-и определенных способа по проведению в установленном порядке торгов и закупочных процедур ТРУ для нужд государства: а) так называемые *«смешанные»* закупочные торги ТРУ; б) *«изустные»* закупочные госторги ТРУ, которые считаются аналогом действующего в настоящее время в России аукциона; в)

закупочные торги ТРУ, которые осуществлялись с помощью запечатанных в конверты объявлений на поставку государству различного рода и вида ТРУ.

С прочным установлением Советской власти на территории России, руководством молодой Республики Советов принимаются и новые конкретные положения, которые направлены на плановое регулирование госзакупок ТРУ, а именно: 1) «Положение о поставках и подрядах» от 30.09.1921 г. и – важное 2) «Положение о государственных подрядах» от 27.07.1923 г., установивших выплаты аванса поставщикам (генподрядчикам, исполнителей) и создавших самые приоритетные и лучшие условия для деятельности госструктур, а также предприятий и фабрик, которые изготавливали и поставляли товары для нужд органов власти.

Со временем госзаказ на поставку ТРУ и различных материальных ценностей для госнужд во времена СССР стал обыкновенным заданием в соответствии с государственным планом, который по указанию партии (КПСС) и запланированными пятилетками устанавливался для советских госпредприятий и фабрик, заводов и организаций.

Интересен и тот факт, что существенно вырос и уровень уголовно-правовой охраны госзаказа различных ТРУ для нужд страны. Преступники, покусившиеся на государственную собственность в СССР, были подвержены неотвратимому и суровому наказанию со стороны действующего советского уголовного закона, который существовал во времена СССР. Для примера, в уголовном законе 1960 г. (УК РСФСР), который четко и ясно установил своей важнейшей целью эффективную охрану: 1.1) существующего общественного (социального) строя, который был установлен коммунистами в Советском Союзе; 1.2) социалистической собственности от преступного посягательства криминалитета. УК РСФСР (1960 г.)⁴ установил суровую ответственность за нанесение (неосторожное или умышленное) преступниками противоправного вреда имуществу, которое принадлежит госорганам или гражданам, если указанные деяния привели в крупных размерах к: а) расхищению; б) повреждению; или в) гибели указанной собственности или имущества советских граждан или госорганов.

Важно отметить, что дополнившая УК РСФСР (принятого российским законодателем тех времён в 1960 г.)⁴ советским законом от 25.07.1962 г. статья 93 (часть 1-я) УК, разрешала применение смертной казни к тем определённым преступникам, которые были приговорены судом за преступные хищения собственности и имущества непосредственно в особо крупном размере (на денежную сумму более 10 тыс. советских руб. (в данном случае правоприменитель учитывал и особую значимость, т.е. важность для народного хозяйства СССР и советских граждан похищенной собственности и имущества, различных материальных благ и запасов)). Смертная казнь для преступников допускалась уголовным законом в СССР за расхищение виновными лицами (лицом) социалистической собственности 41 год (с 1960 г.) и непосредственно в 1991 г. (а именно 5-го декабря) указанная выше автором смертная казнь в отношении виновных лиц была законодателем отменена в установленном порядке, когда в нашем государстве начался лавинообразный и необратимый процесс отказа от социалистического строя в пользу капиталистических методов и процессов хозяйствования и дальнейшего развития. В настоящий период времени современный российский законодатель ведёт скрупулёзную и непримиримую борьбу с преступностью, которая «паразитирует» в том числе и в системе госзакупок ТРУ и различных благ (материальных запасов), а также ценностей для нужд органов власти нашей суверенной, стремительно развивающейся и мощной России.

Законодательная и правоприменительная практика уголовного закона России (УК РФ, принятого российским законодателем в 1996 г.) настоящего периода времени, как отмечается современными учеными-специалистами и исследователями УК, четко и ясно показывает нам, что существенный временной период, те нарушения и злоупотребления, которые происходили при поставках разных ТРУ и различных запасов (благ) для планового и бесперебойного обеспечения нужд нашего государства, подлежали уголовной квалификации конкретно по различным статьям УК РФ, которые применялись за хищения

имущества и собственности, а именно: 1.1) по норме ст. 159 УК; 1.2) ст. 290 УК; 1.3) ст. 204 УК; 1.4) ст. 285 уголовного закона России и т.д. ¹

Бывало и так, что при построении и качественном развитии самой российской системы госзакупок ТРУ для госнужд в рамках действующего уголовного закона РФ, законодателем в некоторых случаях вовремя не вносились те необходимые и нужные изменения, которые и предусматривали бы строгую и неукоснительную уголовную ответственность виновных лиц именно в связи с совершением преступных деяний во вновь создаваемой системе закупок товаров, запасов и благ. На практике указанное нами выше выражалось непосредственно в том, что не всегда и не все противоправные нарушения виновных лиц могли реально быть квалифицированы следствием и судом конкретной уголовной нормой, учитывая в реальности те связи и отношения, которые и свойственны именно данной государственно-контрактной системе закупок ТРУ. Также было правоприменителем России выявлено и определено, что некоторые противоправные действия определенных лиц на практике не могли составить ни одного из уже имеющегося непосредственно в период становления системы госзакупок ТРУ для госнужд состава уголовного деяния, содержащихся конкретно в Гл. № 30 и № 22 уголовного закона РФ ¹.

Важно отметить что деяния, которые совершаются виновными лицами в системе закупок для госнужд, могут в реальности причинить значительный по своему объёму и значению имущественный вред казне нашего государства, и естественно оставлять правоохранительным органам нашей суверенной страны указанные противоправные действия безнаказанно (без привлечения данных лиц (лицо, преступников) к законной и справедливой уголовной ответственности) никак невозможно.

В связи с вышесказанным, законодатель России и стал в установленном порядке постепенно и неуклонно предусматривать строгую ответственность за совершение преступниками различных противоправных нарушений и злоупотреблений в системе закупок ⁵ для властных органов РФ.

В 2017 г. законодатель России дополнил УК РФ отдельными статьями уголовного закона РФ, а именно: 1) ст. 201¹ УК РФ (*злоупотребление полномочиями при выполнении гособоронзаказа* – принята ФЗ РФ № 469-ФЗ от 29.12.2017 г.); и – 2) ст. 285⁴ УК РФ (*злоупотребление должностными полномочиями при выполнении гособоронзаказа*; аналогично введена ФЗ РФ № 469-ФЗ от 29.12.2017 г.), которые и предполагают ответственность для виновных лиц за уголовно наказуемые деяния в системе гособоронзаказа ¹.

Закон России № 99-ФЗ от 23.04.2018 ввел в УК РФ такие статьи, как:

а) ст. 200⁴ уголовного закона, установившую в России строгую ответственность за «Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд»;

б) ст. 200⁵ уголовного закона, установившую в России строгую ответственность виновных лиц за «Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок» ¹.

В 2018 г. ФЗ РФ № 520-ФЗ от 27 декабря 2018 г. ввел в УК РФ ст. 200⁶, которая установила ответственность виновных лиц за «Заведомо ложное экспертное заключение в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» ¹.

Как определенный и краткий вывод по данной статье можно подчеркнуть, что вышеуказанные нами дополнения российского законодателя в уголовный закон РФ положили начало становлению столь необходимой для нашего социума уголовно-правовой составляющей, необходимой для справедливой и неотвратимой уголовной ответственности преступников, совершающих деяния в системе госзакупок для муниципальных или госнужд властных органов России. Законодатель России, скрупулезно учитывая все изменения в системе экономических и социальных взаимоотношений в системе госзаказа для нужд страны, стал постепенно и скрупулёзно вводить в УК РФ специальные нормы УК,

которые и предусматривают неотвратимую и справедливую ответственность преступного элемента за его противоправные нарушения и деяния в системе заказа товаров и благ (услуг, запасов или работ).

Указанному нами выше также способствовала и всемирная тенденция в уголовном праве⁶, а также своевременное принятие всем мировым сообществом определенных международных директив, соглашений и актов, которые четко направлены на качественное и успешное противодействие преступному элементу и криминалитету в системе государственного заказа⁵ для нужд органов власти.

Список литературы:

1. Уголовный кодекс Российской Федерации. М., издательство Проспект, 2022.
2. Полное Собр. Законов Российской Империи. Собр. 1. Т. 1. С-Пб., 1830. Глава X: «О суде».
3. Долинко В.И. Уголовно-правовая охрана полицией российской империи экономической безопасности государства: ретроспективный анализ // Вопросы истории. 2019. № 6. С. 136–141.
4. Уголовный кодекс РСФСР 1960. М., издательство Юридическая литература. 1989.
5. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон РФ от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Российская газета. 2013.
6. Мартыненко Н.Э. Уголовная политика и уголовный закон: соотношение и понятие // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке: сборник материалов Третьей Международной научно-практической конференции. Министерство образования и науки Российской Федерации, Российская ассоциация трудового права и права социального обеспечения, Московская государственная юридическая академия; ответственный редактор: А. И. Рарог. 2006. С. 12–15.