

Оригинальная статья / Original article

УДК 343.2/.7

Уголовно-правовая регламентация закупок в России: повышение контроля должностных лиц за расходованием бюджетных средств**О. В. Синчури¹** ✉

¹Юго-Западный государственный университет
ул. 50 лет Октября 94, г. Курск 305040, Российская Федерация

✉ e-mail: idzozdov@ml.com

Резюме

Актуальность. Закупки для государственных и муниципальных нужд ежегодно увеличивают свое участие в экономическом обороте страны. Большие объемы финансирования вовлекают новых поставщиков, что способствует задействованию в экономике не крупного сектора предпринимательской деятельности. Государственная политика в качестве приоритетного направления выделяет поддержку среднему и малому бизнесу. Сфера государственных и муниципальных закупок подвержена преступным посягательствам. Основной объем преступлений в рассматриваемой сфере – коррупционного характера. Коррупция подрывает авторитет государства и государственных органов, осуществляющих контроль. От работы должностных лиц, уполномоченных осуществлять контроль в сфере госзакупок, зависит эффективность противодействия преступности, а также снижение коррупционных рисков. Все это необходимо для правильного функционирования экономики России.

Целью исследования является выявление роли должностных лиц в контроле расходов бюджетных средств, что является составляющей противодействия преступным посягательствам в этой сфере.

Задачи: изучение уголовно-правового регулирования государственных закупок; выявление проблем уголовно-правового регулирования закупок для государственных и муниципальных нужд и формулирование предложений по их устранению; рассмотрение механизма контроля за осуществлением госзакупок; выяснение контрольных функций должностных лиц; определение ключевых проблем, препятствующих эффективной реализации контрольных мероприятий в сфере закупок и дача рекомендаций по повышению эффективности и совершенствованию контроля в рамках контрактной системы.

Методология. В процессе работы над исследованием использовались общенаучные методы (анализ, синтез), методы юридической науки (формально-юридический, сравнительно-правовой).

Результаты исследования отличает прикладной характер, направленный на повышение эффективности противодействия преступным посягательствам в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.

Выводы. Проведенное исследование указывает на наличие неразрешенных проблем в уголовном регулировании государственных закупок. Увеличить эффективность противодействия нарушениям в рассматриваемой сфере возможно при условии повышения контроля должностных лиц за расходованием бюджетных средств.

Ключевые слова: государственные закупки; уголовно-правовое регулирование; должностное лицо; контроль.

Конфликт интересов: Автор декларирует отсутствие явных и потенциальных конфликтов интересов, связанных с публикацией настоящей статьи.

Для цитирования: Синчури О. В. Уголовно-правовая регламентация закупок в России: повышение контроля должностных лиц за расходованием бюджетных средств // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2021. Т. 11, № 4. С. 86–99.

Поступила в редакцию 22.06.2021

Принята к публикации 26.07.2021

Опубликована 30.08.2021

© Синчури О. В., 2021

Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право / Proceedings of the Southwest State University. Series: History and Law. 2021; 11(4): 86–99

Criminal Law on Procurement in the Russian Federation: Increased Control by Officials of Expenditure of Budget Funds

Oleg V. Sinchurin¹ ✉

¹ Southwest State University

50 Let Oktyabrya str. 94, Kursk 305040, Russian Federation

✉ e-mail: idzozdov@ml.com

Abstract

Relevance. *Procurements for state and municipalities annually increase their participation in the country's economic turnover. Large amounts of financing attract new suppliers, which is involved in the economy of the flawed business sector. State policy prioritizes support for medium and small businesses. The sphere of state and municipal procurement is subject to criminal encroachments. The main volume of crimes in this area is of a corruption nature. Corruption undermines the credibility of the state and state control bodies. The effectiveness of combating crime, as well as reducing corruption risks, depends on the work of officials authorized to exercise control in the field of public procurement. All this is necessary for the correct functioning of the Russian economy.*

The purpose of the study is to analyze the role of officials in controlling the spending of budgetary funds, which is a component of countering criminal encroachments in this area.

Objectives: to study criminal - legal regulation of public procurement; to identify problems of criminal - legal regulation of purchases for state and municipal needs; to analyze of control over the implementation of public procurement; to consider of the control functions of officials; to formulate of proposals for solving the indicated problems.

Methodology. *In the process of working on the study, general scientific methods (analysis, synthesis), methods of legal science (formally - legal, comparative - legal) were used.*

The results of the study are distinguished by their applied nature, aimed at increasing the effectiveness of countering criminal encroachments in the field of procurement for state and municipal needs.

Conclusions. *The conducted research indicates the presence of unresolved problems in the criminal regulation of public procurement. It is possible to increase the effectiveness of countering violations in the area under consideration if officials increase control over the spending of budget funds.*

Keywords: public procurement; criminal and legal regulation; official; control.

Conflict of interest: *The Author declare the absence of obvious and potential conflicts of interest related to the publication of this article.*

For citation: Sinchurin O. V. Criminal Law on Procurement in the Russian Federation: Increased Control by Officials of Expenditure of Budget Funds. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya i pravo* = *Proceedings of the Southwest State University. Series: History and Law*. 2021; 11(4): 86–99. (In Russ.)

Received 22.06.2021

Accepted 26.07.2021

Published 30.08.2021

Введение

Государственные закупки представляют собой внушительную составляющую экономики России. «Национальный рейтинг прозрачности закупок» привел данные за 2020 г.: объем рынка государственного заказа по сравнению с 2019 г. вырос в 1,4 раза¹. Сфера поставки това-

ров для государственных и муниципальных нужд, учитывая большие объемы финансирования, является одной из наиболее привлекательных в области предпринимательской деятельности. Государство заинтересовано в эффективном функционировании института закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, т. к. это способствует развитию малого и среднего бизнеса, что, в свою

¹ Потери государства при низкой конкуренции. URL: <https://www.nrpz.ru/> (дата обращения: 08.06.2021).

очередь, играет важную роль в обеспечении занятости населения [1].

Основное регулирование сферы государственных закупок составляют: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон №44-ФЗ) и Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Федеральный закон № 223-ФЗ). Федеральный закон от № 44-ФЗ имеет более широкий охват отношений в области поставки товаров для государственных и муниципальных нужд: регулирует все аспекты взаимодействия субъектов при осуществлении госзакупок. Федеральный закон № 223-ФЗ ограничивает перечень заказчиков, также имеет еще ряд отличий от Федерального закона № 44-ФЗ.

Сфера закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд обладает объемным финансированием, что создает заманчивое поле для преступной деятельности. Основными нарушениями рассматриваемого законодательства являются преступления коррупционной направленности [2]. По результатам прокурорских проверок в 2020 г. выявлено на 5,8% нарушений больше, чем в предыдущий год, возбуждено более 700 уголовных дел, связанных с посягательствами на бюджетные средства, неправомерными действиями при заключении контрактов, их исполнении и приемке выполненных работ¹. Одной из причин роста нарушений в рассматриваемой сфере является пандемия коронавируса [3]. Новая коронавирусная инфекция существенно повлияла практически на все сферы жизнедеятельности, в том числе способствова-

ла ослабеванию контроля за процессом государственных закупок. Основой противодействия коррупции является устранение условий и предпосылок для возникновения этого преступного посягательства. Система закупок для государственных и муниципальных нужд – сложное и многогранное явление, требующее разрешения на различных уровнях власти [4].

В январе 2021 г. Правительством были одобрены поправки, внесенные в Федеральный закон № 44-ФЗ. Нововведения, наряду с остальным, направлены на борьбу с коррупцией в сфере государственных закупок. В соответствии с поправками весь жизненный цикл закупки будет переведен в формат электронного документооборота, вся документация будет представлена в электронном виде. Еще одним нововведением является использование рейтинга деловой репутации с целью поддержки добросовестных исполнителей, имеющих опыт качественного исполнения контрактов. Под рейтингом деловой репутации участника закупки подразумевается совокупная оценка опыта участника закупки, формируемая в соответствии с правилами, установленными Правительством РФ на основании данных из реестра контрактов, реестра договоров с госкомпаниями, информации и документов об исполнении таких контрактов². Использование универсальной предквалификации участников при конкурентной закупке от 20 млн руб. подразумевает успешный опыт исполнения контракта по Федеральному закону № 44-ФЗ или договора по Федеральному закону № 223-ФЗ³. Также к поправкам относятся: изменение порядка проведения

² ФАС скорректирует планы по использованию рейтинга деловой репутации. URL: <https://www.interfax.ru/russia/741715> (дата обращения: 08.06.2021).

³ Станет легче проводить конкурентные госзакупки и исполнять контракты: обзор оптимизационного проекта. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_327370/ (дата обращения: 08.06.2021).

¹ Генпрокуратура РФ отчиталась о возбуждении в 2020 г. свыше 700 уголовных дел в сфере госзакупок. URL: <https://prozakupki.interfax.ru/articles/2001> (дата обращения: 08.06.2021).

аукциона, унификация требований к извещениям о закупках и заявкам и т.д. Второй оптимизационный проект поправок будет вступать в силу дробно¹.

Цифровизация государственных закупок способствовала созданию нового информационного портала – единой информационной системы в сфере закупок. Сегодня единая информационная система представляет собой структурированную совокупность сведений, содержащихся в базах данных технических средств и информационных технологий, обеспечивающих хранение, формирование и обработку такой информации, а также ее предоставление с использованием официального сайта в сети Интернет. Позднее были внесены изменения Федеральным законом от 31 декабря 2017 г. № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: с 1 января 2019 г. все конкурентные закупки осуществляются только в электронной форме. Единая информационная система не устраняет коррупцию в рассматриваемой сфере, а лишь снижает ее проявление.

Методология

Для решения поставленных задач применялись как общенаучные методы (анализ, синтез), так и методы юридической науки (формально-юридический, сравнительно-правовой).

Методология настоящего исследования во многом базируется на таких общелогических методах, как анализ и синтез, что позволяет сравнивать и противопоставлять буквальное и системное толкование правовых актов. Используя их, автор провел детальный анализ проблематики, связанной как с уголовно-правовой охраной общественных отношений, скла-

дывающихся в ходе осуществления закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, так и с проведением контрольных мероприятий за закупочным процессом.

Формально-юридический метод исследования заключался в изучении российского законодательства и практики работы контролирующих субъектов в сфере закупок. На основании чего удалось сформулировать рекомендации по повышению эффективности и совершенствованию контроля в рамках контрактной системы.

Кроме того, в ходе исследования был применён сравнительный метод, позволивший сопоставить механизмы правового регулирования отношений по регламентации контактной сферы, а также установления запрета на преступные посягательства субъектов, ответственных за проведение процедур закупок в целом и отдельных их этапов на протяжении новейшего периода исторического развития российского государства.

Результаты и их обсуждение

Уголовная ответственность в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд представлена тремя составами. Статья 200.4 Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ) предусматривает ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Особенностью данного состава является специальный субъект преступления, который не является должностным лицом или лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации. Статья 200.5 УК РФ предусматривает ответственность за подкуп уполномоченного лица, представляющего интересы заказчика в сфере государственных закупок, при условии отсутствия признаков преступлений, предусмотренных ч. 1–4 ст. 204 и ст. 291 УК

¹ Госзакупки начнут очищать от коррупции с 1 апреля. URL: https://www.ng.ru/economics/2021-01-21/4_8063_corruption.html (дата обращения: 08.06.2021).

РФ. Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 520-ФЗ Уголовный кодекс РФ был дополнен еще одним составом, предусматривающим ответственность в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: ст. 200.6 УК РФ установила наказание за заведомо ложное экспертное заключение. Введение указанных составов является составляющей государственной политики по противодействию коррупции. Действующее законодательство в этой области, несмотря на регулярное совершенствование, не исключает коррупционные риски при расходовании бюджетных средств.

Практика по составу ст. 200.4 УК РФ отсутствует. А. В. Катанов в своей научной работе [5] указывает на проблему неясности диспозиции указанного преступления, что затрудняет его расследование. В рассматриваемом составе злоупотребления в сфере государственных закупок раскрываются в диспозиции через нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Злоупотребление – это социально вредное поведение, которое осуществляется в рамках правовых норм [5]. Таким образом, противоречие диспозиции понятию «злоупотребление» затрудняет разграничение преступлений, ответственность за которые предусмотрена этой статьей от иных составов. Сложившаяся судебно-следственная практика свидетельствует о том, что общественно опасные деяния в сфере государственных закупок квалифицировались по статьям УК РФ о хищениях (ст. 159 УК РФ), о злоупотреблении должностными полномочиями (ст. 201, 285, 286) и как подкупы (ст. 204, 290, 291 УК РФ) [6].

Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 2020 г. свидетельствуют о наличии практики привлечения к уголовной ответственности по ст. 200.5 УК РФ. Так, по ч. 1

ст. 200.5 УК РФ осужден 1 человек по основной статье. В качестве дополнительной квалификации по числу лиц – 1 человек и по количеству составов преступлений – 1. По ч. 4 ст. 200. 5 УК РФ в качестве дополнительной квалификации осужден 1 человек по количеству лиц и по количеству составов – 4. По ч. 5 ст. 200.5 УК РФ число осужденных по основной статье составило 2 человека. В качестве дополнительной квалификации по числу лиц 1 человек и по количеству составов преступлений – 4. По ч. 6 ст. 200.5 УК РФ есть одна судимость по основной статье¹. Дополнение Уголовного кодекса РФ данным составом преступления свидетельствует:

- о необходимости обозначить с точки зрения уголовного законодательства субъектный состав, подлежащий уголовной ответственности вследствие ненадлежащего осуществления своих должностных обязанностей;

- об усилении мер по борьбе с коррупционными проявлениями в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд;

- о совершенствовании механизма осуществления государственных и муниципальных закупок посредством использования средств уголовного закона [7].

Судебная практика по ст. 200.6 УК РФ отсутствует. Интересной представляется позиция В. Е. Зварыгина и Д. С. Назаровой о том, что законодатель намеренно или случайно исключил из сферы регулирования рассматриваемого состава аналогичные деяния, совершаемые в закупках компаний с государственным участием, регулируемые Федеральным законом № 223-ФЗ. Авторы не согласны с таким подходом, т. к. объем закупок, приходящийся на эту категорию, составляет не меньше половины от всех закупок, подлежащих регулированию в соответ-

¹ Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 2020 год. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5669> (дата обращения: 08.06.2021).

ствии с законодательством о контрактной системе [8].

Скудная практика по составам УК РФ, предусматривающим ответственность за преступления в сфере государственных и муниципальных закупок, обусловлена высокой латентностью данных преступлений. Участники преступных групп создают условия для затруднения деятельности по раскрытию таких преступлений. Раскрыть преступления удастся при условии неудовлетворенности какого-то участника преступной схемы, что подталкивает его на сотрудничество с правоохранительными органами [9]. Также имеет значение, что анализируемые статьи были введены относительно недавно, до этого преступные деяния в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд квалифицировали по иным составам преступлений [10]. Соответственно, судебная практика находится в стадии становления. Из рассматриваемых составов законодателем целенаправленно был исключен субъективный признак: должностное положение, т. е. уголовная ответственность по статьям УК РФ в сфере госзакупок предусмотрена для лиц, не являющихся должностными лицами или не выполняющих управленческие функции в коммерческой или иной организации. Это свидетельствует о непоследовательности законодателя специально криминализировать преступные деяния в сфере государственных и муниципальных закупок. Несовершенство конструкции данных статей приводит к конкуренции норм, что усложняет работу правоприменителям¹.

Стоит отметить, что в правовой доктрине вопросы квалификации преступлений в сфере государственных закупок также не получили единообразного по-

нимания. Противники специальной криминализации полагают возможным осуществлять юридическую оценку содеянного по общим нормам, устанавливающим ответственность за совершение преступлений против собственности или должностных преступлений, охваченных гл. 30 действующего уголовного закона [11; 12; 13].

Статьей 99 Федерального закона № 44-ФЗ установлен порядок контрольных мероприятий в анализируемой сфере. В статье указан перечень органов контроля в пределах их полномочий.

Контроль осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, путем проведения плановых проверок в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов и учреждений при осуществлении закупок для обеспечения федеральных нужд, в отношении специализированных организаций, выполняющих в соответствии с законом отдельные полномочия в рамках осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд, в отношении операторов электронных площадок, в том числе специализированных электронных площадок, а также путем внеплановых проверок в отношении субъектов контроля. Разнообразие контрольных органов приводит к дублированию функций в сфере обеспечения законодательства о закупках, а также к снижению эффективности защиты интересов участников закупочного процесса. Соответственно, необходимо оптимизировать контрольные функции уполномоченных государственных органов, а также максимально нивелировать случаи возникновения конфликта интересов [14].

В соответствии с правилами осуществления контроля в госзакупках со стороны антимонопольной службы России планируется введение с июля 2022 г. ранжирования госзаказчиков по степени

¹ Адвокатам рассказали о теоретических и правоприменительных проблемах ст. 200.4 и 200.5 УК URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/advokatam-rasskazali-o-teoreticheskikh-i-pravoprimeritelnykh-problemakh-st-200-4-i-200-5-uk/> (дата обращения: 08.06.2021).

риска. На основании этого ранжирования ФАС будет составлять календарь плановых проверок¹.

В соответствии с законодательством о закупках в сфере государственных и муниципальных нужд выделяют следующие виды контроля:

- государственный и муниципальный контроль;
- ведомственный контроль в сфере закупок;
- контроль в сфере закупок, осуществляемый заказчиком (внутренний контроль);
- общественный контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Контрольная компетенция разбросана между Правительством России, ФАС России, Министерством финансов России, Федеральным казначейством и Счётной палатой Российской Федерации.

Необоснованно широкий круг контролирующих органов приводит к формированию различных подходов к применению законодательства о закупках и, собственно, неэффективной защите финансовых интересов публично-правовых образований (т. е. Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований), а также неэффективной защите конкуренции.

Доминирующее положение среди контролеров занимает ФАС России, чья деятельность в области закупок, по нашему убеждению, нельзя назвать эффективной по той причине, что антимонопольный орган осуществляет формализованные проверки, не вдаваясь в детали отдельно взятого казуса, вынося по итогу решения, попустительствующие злоупотреблению заказчиками правом подачи

заявления на внесение участника закупки в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей; также – РНП) – использованию названного правомочия для избавления от неугодных заказчику контрагентов и заключению контрактов с нужным ему хозяйствующим субъектом.

К примеру, в октябре 2020 г. ФАС России незаконно внесла по заявлению госзаказчика участника закупки (далее – ООО) в РНП. При этом уклонением от исполнения обязательств служба сочла признать независимую от действий ООО задержку в выдаче независимой банковской гарантии, обусловленную введенными на территории г. Москвы ограничительными мерами в связи с распространением новой коронавирусной инфекции и техническими неполадками в работе банка. ФАС при вынесении решения проигнорировала все доказательства, подтверждающие совершение активных действий участником закупки, направленных на заключение договора (уведомление заказчика о наличии обеспечения, сообщение его номера по реестру; наличие других банковских гарантий, полученных ООО в других банковских организациях, и прочие моменты). Участник закупки в целях защиты своих прав был вынужден обратиться с иском в арбитражный суд.

Интересно то, что возложение полномочий по контролю за сферой государственных закупок на антимонопольный орган практически не практикуется в мире. В подавляющем большинстве стран – членов ОЭСР (примерно в 70% государств) регулирование закупок осуществляется либо уполномоченным органом публичной власти, либо Министерством финансов, либо Министерством экономики, поскольку роль антимонопольного ведомства несущественна и сводится к борьбе с картельными сговорами на торгах (примером таких стран выступают Великобритания, Франция). Встречаются случаи смешанного регули-

¹ Правительство РФ утвердило правила осуществления контроля в госзакупках: Интерфакс-Прозакупки. URL: <https://prozakupki.interfax.ru/articles/1914> (дата обращения: 08.06.2021).

рования закупочной сферы исполнительными органами власти и антимонопольным органом, однако роль последнего второстепенная (ФРГ) либо он выступает в качестве консультативного органа (Дания, Швеция) [15].

Среди отечественных исследователей высказывается мнение о необходимости создания независимого специализированного ведомства, занимающегося вопросами осуществления государственной политики в сфере закупок [16; 17; 18]. По их мнению, формирование новой касты государственных (муниципальных) служащих – профессиональных специалистов по вопросам государственных закупок должно положительно отразиться на повышении эффективности и результативности управления закупочной средой. За рубежом, к примеру, подобные органы функционируют в США (Офис федеральной закупочной политики), Великобритании (Управление по делам государства).

Ведомственный контроль осуществляет несколько организаций, но основной контроль в рассматриваемой сфере возложен на Федеральную антимонопольную службу. При выявлении нарушений контролирующие органы выдают предписание к их устранению. Используется практика приостановления или отмены процедуры закупки при определенных условиях [19]. Внутренний контроль осуществляется со стороны заказчика. В соответствии со ст. 101 Федерального закона № 44-ФЗ для заказчика установлена обязанность осуществлять контроль за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта. Также под контроль попадает исполнение контракта субподрядчиком, соисполнителем из числа субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций. При обнаружении факта нарушения заказчик вправе расторгнуть контракт [20]. Общественный контроль за соблюдением требований законодательства Российской

Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок регламентируется Федеральным законом от № 44-ФЗ, Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ). Осуществлять общественный контроль вправе граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц. При работе этого контроля организуются общественные обсуждения государственных закупок, запрашиваются интересующие документы у заказчика, проводится мониторинг и оценка эффективности процедур [21].

Однако стоит констатировать, данное направление реализуется практически контрпродуктивно, с ним до сих пор связано немалое количество проблем, снижающих перспективность подобной формы контроля и требующих скорейшего разрешения. Считаем, например, что налицо декларированность права граждан на осуществление общественного контроля в области публичных закупок. Механизм реализации названного правомочия физическими лицами не разработан до сих пор; права и обязанности субъектов общественного контроля закреплены в Федеральном законе от № 44-ФЗ применительно лишь к общественным объединениям и объединениям юридических лиц. Возникает своего рода противоречие между Федеральным законом № 44-ФЗ и Федеральным законом № 212-ФЗ [22]. Недобросовестные общественные контролёры, пользуясь своим положением, давят на участников закупок, вынуждая их под угрозами затруднения осуществления хозяйственной деятельности заключать договоры на юридическое сопровождение деятельности юридических лиц и предпринимателей.

Контроль в сфере закупок осуществляется государственными органами в отношении субъектов контроля в соответствии с порядком, установленным Правительством Российской Федерации. Постановлением Правительства России от

1 октября 2020 г. № 1576 утверждены Правила осуществления контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок товаров, работ, услуг и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок, операторов специализированных электронных площадок (далее – Правила). В приложении к Правилам указывается исчерпывающий список должностных лиц, уполномоченных на проведение проверок. Правилами обозначены права и обязанности должностных лиц контрольного органа при проведении плановых (внеплановых) проверок.

При проведении плановых (внеплановых) проверок должностные лица контрольного органа вправе:

- запрашивать и получать необходимые для проведения проверки документы и информацию;
- получать беспрепятственный доступ в помещения и на территории, которые занимают заказчики, специализированные организации, операторы электронных площадок, операторы специализированных электронных площадок, для получения документов и информации;
- обращаться в суд, арбитражный суд с исками о признании осуществленных закупок недействительными в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации;
- составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями законодательства о контрактной системе, рассматривать дела о таких административных правонарушениях и принимать меры по их предотвращению;

- выдавать предписания.

В обязанности должностных лиц контрольного органа входят:

- не разглашать сведения, составляющие государственную тайну, и иную информацию, доступ к которой ограничен;

– передавать в правоохранительные органы информацию о факте совершения действий (бездействия), содержащих признаки состава преступления и (или) документы, подтверждающие такой факт, в течение 3 рабочих дней со дня выявления такого факта.

Большая часть материалов, направляемых контролирующими органами в органы предварительного следствия, не трансформируется в уголовные дела, поскольку в ходе осуществления контрольных мероприятий проверяющими не учитываются особенности уголовного законодательства, а сотрудниками органов предварительного расследования не производится тщательный анализ обстоятельств, установленных в ходе контрольных мероприятий; доследственные проверки вследствие сложности складывающихся в контрактной сфере экономических отношений проводятся поверхностно, преступления коррупционной направленности остаются латентными [23]. Основанием для направления материалов в правоохранительные органы с целью возбуждения уголовного дела должно быть именно обнаружение признаков преступления, а не выявление отдельных нарушений закупочного законодательства.

В этой связи представляется верным предложение Р. Б. Логвина о формировании специальной межведомственной рабочей группы из представителей действующих контролирующих органов и Генпрокуратуры России, МВД России и Следственного комитета России. Деятельность подобной рабочей группы должна быть ориентирована на обобщение правоприменительной практики, детальный анализ которой позволит органам, осуществляющим контроль в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, проводить контрольные мероприятия и фиксировать их результаты с учетом аспектов уголовного законодательства [24]. По аналогии со сложившейся практикой борьбы с налоговыми преступлениями итогом работы названной рабочей группы может стать разра-

ботка и принятие методических рекомендаций по установлению умысла заказчиков и участников закупки на хищение денежных средств (их части), выделяемых на закупки ресурсов для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, а также межведомственного акта (соглашения) о направлении материалов в правоохранительные органы. Документ, как представляется, также уточнит состав материалов, направляемых в следственные органы, и порядок их передачи.

Реализация подобной инициативы повлечет, с одной стороны, сокращение направляемых в органы предварительного расследования материалов, снизит профессиональную нагрузку, с другой – увеличит качественные показатели работы в виде возбужденных уголовных дел в процентном отношении, что позволит приблизить статистические сведения о состоянии преступности в исследуемой сфере к реальности [24].

Выводы

Таким образом, в целях совершенствования правового регулирования в рассматриваемой области, а также для устранения дефектов осуществления контроля в сфере госзакупок целесообразно:

– доработать уголовное регулирование рассматриваемого вопроса;

– провести оптимизацию функций контрольных органов, исключающую конфликт интересов;

– повысить контроль со стороны должностных лиц на всех этапах закупочной процедуры;

– совершенствовать комплекс профилактических мер.

Сфера поставки товаров для государственных и муниципальных нужд вносит значительный вклад в экономику России. В связи с большими объемами финансирования рассматриваемая область хозяйствования привлекательна для преступной деятельности. Действующее уголовное регулирование несовершенно, чем обусловлена низкая практика применения составов, предусматривающих ответственность за преступления в области государственных и муниципальных закупок, а также высокая латентность указанных преступлений. Разнообразие контрольных органов с дублирующими функциями приводит к конфликту интересов. От работы должностных лиц контролирующих органов зависит эффективность выявления нарушений. В целях совершенствования осуществления проверок есть потребность в повышении контроля со стороны должностных лиц за расходованием бюджетных средств.

Список литературы

1. Восканян Р. О. Европейская практика проведения государственных закупок // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2020. № 1. (183). С. 42–49.
2. Дроздов В. Ю. Должностные коррупционные преступления в сфере закупок и их классификация // Государственная служба и кадры. 2020. № 4. С. 121–126.
3. Левшук В. В., Маруха Е. Р., Багреева Е. Г. Анализ преступности в сфере государственных закупок в период COVID-19 // Образование и право. 2020. № 4. С. 438–442.
4. Фазлиева Л. К., Хисамутдинова Э. Н. Проблемы правового регулирования, обуславливающие наличие коррупционного фактора в сфере закупок для государственных нужд // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2020. № 2 (88). С. 103–108.
5. Катанов А. В., Румянцева Р. Р. Актуальные вопросы применения и расследования преступлений, предусмотренных статьей 200.4 Уголовного кодекса РФ // Государственная служба и кадры. 2019. № 4. С. 153–154.

6. Черняков С. А., Цуркин В. С. Особенности квалификации злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 2 (56). С. 44–47.

7. Прохоров Э. А. О сущности преступного деяния, предусмотренного ст. 200.5 Уголовного кодекса РФ // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2018. № 7. С. 151–153.

8. Зварыгин В. Е., Назарова Д. С. Уголовная ответственность за дачу ложных экспертных заключений в сфере закупок товаров, работ, услуг // Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право. 2020. Т. 30, № 1. С. 84–90.

9. Тищенко Е. В., Фролова Е. Ю. Особенности преступной деятельности в сфере государственных и муниципальных закупок: уголовно-правовые и криминалистические аспекты // Юридический вестник Самарского университета. 2016. № 4. С. 69–76.

10. Долинко В. И. Уголовная ответственность за нарушения российского законодательства в сфере государственных закупок // Академическая мысль. 2020. № 3(12). С. 12–17.

11. Гук Д. В. К вопросу о дополнительной криминализации в УК РФ нарушений законодательства при осуществлении госзакупок // Юридическая практика. 2013. № 2. С. 40–44.

12. Овчаров А. В. Уголовная ответственность в сфере осуществления государственных закупок как новелла российского уголовного закона // Военное право. 2019. № 2 (54). С. 257–262.

13. Исаичева М. М. Преступления в сфере государственных закупок, совершаемые должностными лицами. Способы совершения и проблемы квалификации // Государственная служба и кадры. 2019. № 3. С. 166–168.

14. Лаврова О. В. Государственный контроль как инструмент борьбы с коррупцией в контрактной системе // STUDNET. 2020. № 11. С. 141.

15. Шмелева М. В. Разработка концепции развития законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок // Сибирское юридическое обозрение. 2018. № 4. С. 423–427.

16. Глеба О. В. Некоторые проблемы и тенденции развития контрактной системы в России с учетом опыта зарубежных стран // Право и экономика. 2021. № 1. С. 40–44.

17. Паулов П. А., Радица М. Д. Основные проблемы в области правового регулирования государственных закупок, возможные пути их решения // Ученые записки Тамбовского отделения РоСМУ. 2020. № 18. С. 112–119.

18. Свиридова И. С. Проблемы борьбы с преступлениями в сфере госзакупок: уголовно-правовой аспект // Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции «55-е Евсевьевские чтения» (Саранск, 14-15 марта 2019 г.) / отв. ред. А. Ю. Куприянов. Саранск: Мордов. гос. пед. ин-т, 2019. С. 154–158.

19. Строганов А. А. Госзаказ и контроль за его размещением: методика построения эффективной системы контроля при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд. М.: Юриспруденция, 2010. 204 с.

20. Бабич А. М., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы. Закупки и поставки продукции для государственных нужд. М.: ИНФРА, 2009. 149 с.

21. Дорохина Ю. А. Контроль в сфере государственных закупок по 44 Федеральному закону // Инновационная наука. 2019. № 1. С. 65–67.

22. Орлова Д. А. Необходимость, значение и проблемы общественного контроля в сфере государственных закупок // Российская наука: актуальные исследования и разра-

ботки: сборник научных статей IX Всероссийской научно-практической конференции: в 2 ч. / отв. ред. С. И. Ашмарина, А. В. Павлова [и др.]. Самара: Изд-во СГЭУ, 2020. Ч. 2. С. 673–676.

23. Петрикова С. В., Леонтьев А. В. Проблемы квалификации преступлений коррупционной направленности, совершаемых в сфере государственных и муниципальных закупок // Материалы XXI научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и студентов Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарёва: в 3 ч. / сост. А. В. Столяров; отв. за вып. П. В. Сенин. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2017. С. 213–218.

24. Логвин Р. Б. О некоторых проблемах противодействия преступлениям коррупционной направленности в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований. 2017. № 28. С. 211–214.

References

1. Voskanyan R. O. Evropejskaya praktika provedeniya gosudarstvennyh zakupok [The European practice of public procurement]. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta = Bulletin of the Samara State University of Economics*, 2020, no. 1. (183), pp. 42–49.

2. Drozdov V. Yu. Dolzhnostnye korruptsionnye prestupleniya v sfere zakupok i ih klassifikaciya [Official corruption crimes in the field of procurement and their classification]. *Gosudarstvennaya sluzhba i kadry = Civil service and personnel*, 2020, no. 4, pp. 121–126.

3. Levshuk V. V., Maruha E. R., Bagreeva E. G. Analiz prestupnosti v sfere gosudarstvennyh zakupok v period COVID-19 [Analysis of crime in the field of public procurement in the period of COVID-19]. *Obrazovanie i pravo = Education and Law*, 2020, no. 4, pp. 438–442.

4. Fazlieva L. K., Hisamutdinova E. N. Problemy pravovogo regulirovaniya, obuslavlivayushchie nalichie korruptsiennogo faktora v sfere zakupok dlya gosudarstvennyh nuzhd [Problems of legal regulation that cause the presence of a corruption-causing factor in the field of procurement for state needs]. *Vestnik Ufimskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Bulletin of the Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2020, no. 2 (88), pp. 103–108.

5. Katanov A. V., Rumyanceva R. R. Aktual'nye voprosy primeneniya i rassledovaniya prestuplenij, predusmotrennyh stat'ej 200.4 Ugolovnogo kodeksa RF [Topical issues of the application and investigation of crimes provided for in Article 200.4 of the Criminal Code of the Russian Federation]. *Gosudarstvennaya sluzhba i kadry = State Service and personnel*, 2019, no. 4, pp. 153–154.

6. Chernyakov S. A., Curkin V. S. Osobennosti kvalifikacii zloupotrebleniya v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh ili municipal'nyh nuzhd [Features of qualification of employees in the field of procurement of goods, works, services for state or municipal needs]. *Vestnik Kaliningradskogo filiala Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii = Bulletin of the Kaliningrad branch of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2019, no. 2 (56), pp. 44–47.

7. Prohorov E. A. O sushchnosti prestupnogo deyaniya, predusmotrennogo st. 200.5 Ugolovnogo kodeksa RF [On the essence of a criminal act provided for in Article 200.5 of the Criminal Code of the Russian Federation]. *Probely v rossijskom zakonodatel'stve. Yuridicheskij zhurnal = Gaps in Russian legislation. Law journal*, 2018, no. 7, pp. 151–153.

8. Zvarygin V. E., Nazarova D. S. Ugolovnaya otvetstvennost' za dachu lozhnyh ekspertnyh zaklyuchenij v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug [Criminal liability for giving false

expert opinions in the field of procurement of goods, works, services]. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya: Ekonomika i pravo* = *Bulletin of the Udmurt University. The series "Economics and Law"*, 2020, no. 1, vol. 30, pp. 84–90.

9. Tishchenko E. V., Frolova E. Yu. Osobennosti prestupnoj deyatel'nosti v sfere gosudarstvennyh i municipal'nyh zakupok: ugovolno-pravovye i kriminalisticheskie aspekty [Features of criminal activity in the sphere of state and municipal procurement: criminal-legal and criminalistic aspects]. *Yuridicheskij vestnik Samarskogo universiteta* = *Legal Bulletin of the Samara University*, 2016, no. 4, pp. 69–76.

10. Dolinko V. I. Ugolovnaya otvetstvennost' za narusheniya rossijskogo zakonodatel'stva v sfere gosudarstvennyh zakupok [Criminal liability for violations of Russian legislation in the field of public procurement]. *Akademicheskaya mysl'* = *Academic Thought*, 2020, no. 3(12), pp. 12–17.

11. Guk D. V. K voprosu o dopolnitel'noj kriminalizacii v UK RF narushenij zakonodatel'stva pri osushchestvlenii goszakupok [On the issue of additional criminalization in the Criminal Code of the Russian Federation of violations of legislation in the implementation of public procurement]. *Yuridicheskaya praktika* = *Legal practice*, 2013, no. 2, pp. 40–44.

12. Ovcharov A. V. Ugolovnaya otvetstvennost' v sfere osushchestvleniya gosudarstvennyh zakupok kak novella rossijskogo ugovolnogo zakona [Criminal liability in the field of public procurement as a novel of the Russian criminal law]. *Voennoe pravo* = *Military law*, 2019, no. 2 (54), pp. 257–262.

13. Isaicheva M. M. Prestupleniya v sfere gosudarstvennyh zakupok, sovershaemye dolzhnostnymi licami. Sposoby soversheniya i problemy kvalifikacii [Crimes in the field of public procurement committed by officials. Methods of commission and problems of qualification]. *Gosudarstvennaya sluzhba i kadry* = *Civil service and personnel*, 2019, no. 3, pp. 166–168.

14. Lavrova O. V. Gosudarstvennyj kontrol' kak instrument bor'by s korrupciej v kontraktnoj sisteme [State control as a tool to combat corruption in the contract system]. *STUDENT*, 2020, no. 11, pp. 141.

15. Shmeleva M. V. Razrabotka koncepcii razvitiya zakonodatel'stva v sfere gosudarstvennyh i municipal'nyh zakupok [Development of a concept for the development of legislation in the field of state and municipal procurement]. *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie* = *Siberian Legal Review*, 2018, no. 4, pp. 423–427.

16. Gleba O. V. Nekotorye problemy i tendencii razvitiya kontraktnoj sistemy v Rossii s uchetom opyta zarubezhnyh stran [Some problems and trends in the development of the contract system in Russia, taking into account the experience of foreign countries]. *Pravo i ekonomika* = *Law and Economics*, 2021, no. 1, pp. 40–44.

17. Paulov P. A., Radica M. D. Osnovnye problemy v oblasti pravovogo regulirovaniya gosudarstvennyh zakupok, vozmozhnye puti ih resheniya [The main problems in the field of legal regulation of public procurement, possible ways to solve them]. *Uchenye zapiski Tambovskogo otdeleniya RoSMU* = *Scientific notes of the Tambov branch of RoSMU*, 2020, no. 18, pp. 112–119.

18. Sviridova I. S. [Problems of combating crimes in the field of public procurement: criminal and legal aspect]. *Teoreticheskie aspekty yurisprudencii i voprosy pravoprimeneniya. Sbornik nauchnyh trudov po materialam Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii "55-ye Evsev'evskie chteniya"* [Theoretical aspects of jurisprudence and law enforcement issues. Collection of scientific papers based on the materials of the International Scientific and Practical Conference "55th Eusebian Readings"]; ed. by A. Yu. Kupriyanov. Saransk, Mordov gos. ped. in-t, 2019, pp. 154–158. (In Russ.).

19. Stroganov A. A. Goszakaz i kontrol' za ego razmeshcheniem: metodika postroeniya effektivnoj sistemy kontrolya pri razmeshchenii zakazov dlya gosudarstvennyh i municipal'nyh

nuzhd [State order and control over its placement: a methodology for building an effective control system when placing orders for state and municipal needs]. Moscow, Yurisprudence Publ., 2010. 204 p.

20. Babich A. M., Pavlova L. N. Gosudarstvennye i municipal'nye finansy. Zakupki i postavki produktsii dlya gosudarstvennykh nuzhd [State and municipal finance. Procurement and supply of products for state needs]. Moscow, INFRA Publ., 2009. 149 p.

21. Dorohina Yu. A. Kontrol' v sfere gosudarstvennykh zakupok po 44 Federal'nomu zakonu [Control in the field of public procurement under Federal Law 44]. *Innovacionnaya nauka = Innovative science*, 2019, no. 1, pp. 65–67.

22. Orlova D. A. [The necessity, significance and problems of public control in the field of public procurement]. *Rossiyskaya nauka: aktual'nye issledovaniya i razrabotki. Sbornik nauchnykh statej IX Vserossiyskoj nauchno-prakticheskoy konferencii* [Russian science: actual research and development. Collection of scientific articles of the IX All-Russian Scientific and Practical Conference]; ed. by S. I. Ashmarina, A. V. Pavlova, eds. Samara, Samara St. Univ. of Economics Publ., 2020, pt. 2, pp. 673–676. (In Russ.).

23. Petrikova S. V., Leont'ev A. V. [Problems of qualification of corruption-related crimes committed in the field of state and municipal procurement]. *Materialy XXI nauchno-prakticheskoy konferencii molodykh uchenykh, aspirantov i studentov Nacional'nogo issledovatel'skogo Mordovskogo gosudarstvennogo universiteta im. N. P. Ogaryova* [Materials of the XXI scientific and practical conference of young scientists, postgraduates and students of the National Research Mordovian State University named after N. P. Ogarev]; ed. by A. V. Stolyarov, P. V. Senin. Saransk, Mordov. Univ. Publ., 2017, pp. 213–218. (In Russ.).

24. Logvin R. B. O nekotorykh problemakh protivodejstviya prestupleniyam korrupcionnoj napravlenosti v sfere zakupok dlya gosudarstvennykh i municipal'nykh nuzhd [About some problems of countering corruption-related crimes in the field of procurement for state and municipal needs]. *Novoe slovo v nauke i praktike: gipotezy i aprobatsiya rezul'tatov issledovaniy = New word in science and practice: hypotheses and approbation of research results*, 2017, no. 28, pp. 211–214.

Информация об авторе / Information about the Author

Синчури́н Олег Вита́льевич, аспирант кафедры уголовного права, Юго-Западный государственный университет, г. Курск, Российская Федерация,
e-mail: idrozlov@me.com
ORCID: 0000-0001-7026-8510

Oleg V. Sinchurin, Post-Graduate Student of the Department of Criminal Law, Southwest State University, Kursk, Russian Federation,
e-mail: idrozlov@me.com
ORCID: 0000-0001-7026-8510