

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2021.49.92.020

## Вопросы предупреждения преступлений в сфере публичных закупок в свете стратегических планов развития российского государства

**Дегтярёв Илья Павлович**

Старший лейтенант юстиции,  
адъюнкт,  
Академия управления МВД России,  
25993, Российская Федерация, Москва,  
ул. Зои и Александра Космодемьянских, 8;  
e-mail: chemp\_30@mail.ru

### Аннотация

В ходе анализа положений Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 годы, посвященных предупреждению преступлений в сфере публичных закупок, автором дана позитивная оценка предложения об обязательном декларировании лицами, представляющими сторону заказчика, сведений о гражданах и юридических лицах, в отношении которых у них может возникнуть личная заинтересованность при исполнении должностных обязанностей. При этом нарекания автора вызывают нормативное оформление и сроки реализации данного предложения. Некоторые положения названного плана устанавливают в качестве условия государственного контракта (договора) обязательство его сторон не допускать действий, которые могут привести к нарушению требований законодательства о противодействии коррупции. Реализация этого предложения, как считает автор, может привести к необоснованному ущемлению прав и законных интересов поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Автор приходит к выводу о том, что некорректно сформулировано предложение, направленное на реализацию мер по обеспечению открытости и прозрачности процедур (правил) определения стоимости находящегося в государственной (муниципальной) собственности имущества.

### Для цитирования в научных исследованиях

Дегтярёв И.П. Вопросы предупреждения преступлений в сфере публичных закупок в свете стратегических планов развития российского государства // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 10А. С. 167-174. DOI: 10.34670/AR.2021.49.92.020

### Ключевые слова

Преступления в сфере закупок товаров и услуг, противодействие коррупции, коррупционные риски, государственный (муниципальный) контракт, заказчик, поставщик (подрядчик, исполнитель), откат.

## Введение

Преступления, совершаемые в сфере закупок товаров и услуг, представляют собой негативное явление объективного характера. Значительная степень участия современного российского государства в экономике, объем взятых им на себя социальных обязательств и иных функций обуславливают необходимость в закупках товаров и услуг для государственных нужд. Государство как социальный институт, выполняющий присущие ему функции посредством распоряжения публичными финансами, неизбежно делает эти ресурсы потенциальным предметом преступных посягательств.

Реализация обозначенных Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400, www] национальных интересов и стратегических национальных приоритетов невозможна без усилий публичных органов власти. По целому ряду определенных в названном документе направлений роль государства является ключевой. Речь идет, в частности, о защите конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации, укреплении обороны страны. Не будет преувеличением утверждение, согласно которому преступные посягательства в сфере закупок товаров и услуг в своей совокупности подрывают национальную безопасность нашей страны.

Не случайно в утвержденном Указом Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 [Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478, www] Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы выделен раздел X «Совершенствование мер по противодействию коррупции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок, осуществляемых отдельными видами юридических лиц, а также при распоряжении государственным и муниципальным имуществом». Это является свидетельством того, что преступные посягательства на сферу публичных закупок воспринимаются российским государством в качестве весомой угрозы и стоят в ряду наиболее опасных преступлений коррупционной направленности.

## Основная часть

В разделе X утвержденного Указом Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 годы, в рамках совершенствования мер по противодействию коррупции в рассматриваемой сфере, перед Правительством РФ и Генеральной прокуратурой РФ поставлен ряд задач. В их числе предоставить предложения:

- по совершенствованию контрактного законодательства в части изменений, предусматривающих установление в качестве условия контракта (договора) обязательства его сторон не допускать действий, которые могут привести к нарушению требований законодательства о противодействии коррупции;

- о порядке предоставления и последующей актуализации руководителями заказчиков и лицами, непосредственно участвующими в осуществлении закупок товаров, работ, услуг, сведений о гражданах и юридических лицах, в отношении которых у них может возникнуть личная заинтересованность при исполнении должностных обязанностей;

- об осуществлении в целях исключения коррупционных рисков мер по обеспечению открытости и прозрачности процедур (правил) определения стоимости находящегося в государственной (муниципальной) собственности имущества, а также при приобретении

объектов недвижимого имущества и акций (долей участия в уставных (складочных) капиталах и паев в паевых фондах организаций) в государственную (муниципальную) собственность.

Первое из названных поручений во многом носит декларативный характер, так как запрет на нарушение сторонами государственного контракта (договора) требований антикоррупционного законодательства, равно как и иных положений действующего российского законодательства, не требует, как представляется, дополнительного нормативного подкрепления. В договоре не могут содержаться условия, вступающие в противоречие с российским законодательством. Коррупционные действия или же бездействие сторон государственного контракта (договора) уже сегодня нивелируют его силу, делают его ничтожным. Формулировка о недопустимости «действий, которые могут привести к нарушению требований законодательства о противодействии коррупции», видится довольно широкой. Будучи закрепленной в законодательстве в качестве условия контракта (договора), на практике она может иметь весьма вольное трактование, что приведет к необоснованному ущемлению прав и законных интересов поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Второе поручение заслуживает безусловной поддержки, так как декларирование сведений о гражданах и юридических лицах, в отношении которых у стороны заказчика может возникнуть личная заинтересованность при исполнении должностных обязанностей, может явиться действенной мерой предупреждения преступлений анализируемого вида. Посягательства в сфере закупок товаров и услуг нередко совершаются виновными с привлечением иных, находящихся с ними в тесных взаимоотношениях, лиц. Это могут быть родственные, дружеские, партнерские и иные связи, которые коррупционеры используют для перевода и последующей легализации приобретенного преступным путем имущества. При этом нарекания вызывает формулировка отмеченного поручения. Не вполне конкретен смысл такого термина, как «актуализация», в словосочетании «представить предложения о порядке предоставления и последующей актуализации руководителями...». Вероятно, правильнее было бы вести речь о декларировании подобных сведений посредством включения их в соответствующий реестр. Также видится неоправданным более чем двухгодичный срок, предусмотренный для реализации этого поручения.

Напротив, без внимания в Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы оставлен такой способ совершения преступлений в сфере закупок товаров и услуг, как использование подставных лиц и «фирм-однодневок». Представляется необходимым прописать в законодательстве меры стимулирования так называемых «зиц-председателей» к раскрытию информации об истинных выгодоприобретателях от преступной деятельности. В качестве такой меры может выступить освобождение от уголовной ответственности совершивших преступление в сфере публичных закупок лиц при условии их активного способствования установлению бенефициаров фиктивных юридических лиц и раскрытию сведений об имуществе бенефициаров, позволяющем компенсировать причиненный преступлением ущерб.

Применительно к третьему поручению Президента РФ следует указать на то, что соответствующие вопросы уже сегодня во многом урегулированы Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» [Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ, 1998], ст. 8 которого предусматривает обязательность проведения оценки объектов в случае вовлечения в сделку объектов оценки, принадлежащих полностью или частично Российской Федерации, субъектам Российской Федерации либо муниципальным образованиям, в том числе в случаях, отмеченных в Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы. Однако, как констатирует А.А. Коробов,

«оценка имущества и продаваемых государственных пакетов акций публичных обществ может произойти разными экспертами по разным методикам, разброс цифр бывает огромным. Порядок проведения аукциона по продаже государственного или муниципального имущества на практике часто нарушается в интересах заинтересованных лиц, но нарушения практически невозможно найти и определить, потому что нормы права расписаны таким образом, что можно найти нарушения (если постараться), а можно и не найти. Даже в судебных инстанциях трудно что-либо доказать» [Коробов, 2015, 16]. Тем самым «пробелы в законодательстве приносят российской экономике непоправимый урон, в то же самое время позволяют заинтересованным лицам получить в свою собственность высокодоходные и ликвидные объекты недвижимости и производственные комплексы» [там же].

В свете отмеченных обстоятельств реализация данного поручения главы государства, безусловно, стоит в одном ряду среди приоритетных направлений борьбы с коррупцией. При этом вряд ли верна формулировка Указа Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 «в целях исключения коррупционных рисков...». Как убедительно доказал в своих работах профессор Ю.М. Антонян [Антонян, 2004, 60; Антонян, 2005, 17-18], полное искоренение преступности невозможно, так как это социальное явление объективно детерминировано человеческой природой. Это же можно утверждать и в отношении невозможности полного искоренения коррупционных преступлений в сфере распоряжении государственным и муниципальным имуществом. Поэтому более верно было бы говорить о минимизации коррупционных рисков в данной сфере, а не об их исключении, как это закреплено в нынешней редакции Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 годы.

Кроме того, Указом Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 перед Генеральной прокуратурой Российской Федерации и иными заинтересованными федеральными государственными органами, наряду с прочим, поставлена задача реализовать меры, направленные на предупреждение и пресечение откатов. Такой способ совершения преступлений, как откат, является наиболее распространенным для сферы закупок товаров и услуг. Первоначально этот термин активно использовался лишь как сленговый в среде коррупционеров и корруптеров (то есть лиц, пользующихся услугами коррупционеров [Долгова, 2013, 61; Волконская, 2013, 34]), затем закрепился в обыденной речи, что нашло свое отражение в научной литературе [Жубрин, 2016; Долотов, 2017, 43-49; Бондарчук, 2018, 3].

Впервые в п. 29 Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 годы дано легальное определение термина «откат». Обозначаемое этим термином криминальное явление описано как незаконная передача должностному лицу заказчика денежных средств, получаемых поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в связи с исполнением контракта за «предоставление» права заключения такого контракта.

Безусловно оценивая как позитивное и своевременное то внимание, которое уделяется в рассматриваемом документе борьбе с коррупционными преступлениями в сфере закупки товаров и услуг, думается, что употребление в официальных документах терминов, еще недавно имевших сниженную лексическую нагрузку, вряд ли верно. Действительно, термин «откат» давно прижился в обыденной речи и научной литературе как общеупотребимый и не требующий для своего понимания специальных разъяснений. Однако «легализация» его в нормативных правовых документах недопустима. Тем самым законодатель обедняет язык нормативного материала, перенимает лексику преступника, становясь в некотором смысле с ним на один уровень.

Следует особо подчеркнуть, что доктриной криминологии данный термин не воспринят. В

литературе можно встретить лишь единичные примеры его употребления как в широком смысле, применительно ко всей совокупности противоправных деяний, совершаемых совместно заказчиком и поставщиком (подрядчиком, исполнителем) [Жубрин, 2016, 11-12], так и в узком, в значении коррупционной сделки, содержание которой составляет сговор между юридическим лицом – исполнителем по государственному (муниципальному) контракту и организацией-заказчиком, по которому заказчик оказывает исполнителю содействие в заключении контракта, а исполнитель «возвращает» заказчику часть похищенных подобным образом бюджетных средств [Зенкин, 2012, 29; Корякин, 2013, 130-138]. К примеру, А. Сотов и Т. Телегина предлагают «определить «откат» как встречное имущественное предоставление в виде материальных ценностей, скидок с рыночной цены товаров (работ, услуг), оказания встречных услуг, которые получает должностное лицо государственной или коммерческой организации либо иное указанное ими лицо за такое недобросовестное выполнение своих должностных полномочий, которое необходимо для заключения на тех или иных условиях сделки между организацией, представляемой названным лицом, и другим хозяйствующим субъектом» [Сотов, Телегина, 2010, 49].

Указанные походы, как представляется, нуждаются в уточнении. Так, в определении, закрепленном в п. 29 Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 годы, сделан акцент на моменте незаконной передачи коррупционером коррупционеру денежных средств. Причем отмечено, что в качестве заказчика выступает должностное лицо, а сам откат передается за предоставление государственного и муниципального контракта. Однако описываемые отношения как по содержанию, так и по субъектному составу несколько шире. Это совокупность корреспондирующих друг другу криминальных обязательств заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя). Заказчик может не только незаконно предоставлять право заключения контракта, но и иным незаконным способом создавать привилегированные для поставщика условия, касающиеся исполнения контракта, принятия товаров, результатов работ, услуг и т.п. Также следует указать, что в роли заказчика может выступать не только должностное, но и иное уполномоченное лицо, представляющее интересы заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Речь идет о своеобразной комиссии с контракта, некой административной ренте, получаемой коррупционером за «вход» на рынок закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд. Подобная форма криминальных договоренностей нередко представляет собой взаимовыгодную сделку недобросовестных контрагентов в отношении публичных закупок. Во многом именно этим вызваны высокая латентность рассматриваемых преступлений и сложности, испытываемые следственными органами при их раскрытии и расследовании. Кроме того, как верно указывает Т.В. Пинкевич, нехватка информации об истинном состоянии криминальной обстановки существенным образом затрудняет работу по противодействию преступности [Пинкевич, 2019, 152].

Коррупционный сговор может быть направлен на искусственное создание стороной заказчика условий для заключения контракта с одной, аффилированной с ним организацией, недопуск к торгам иных, добросовестных участников рынка, установление завышенной цены контракта, приемку фактически невыполненных работ или же сокрытие факта недопоставки товаров, обналичивание выделенных на финансирование закупки денежных средств через подставные организации и проч.

При этом поставщик (подрядчик, исполнитель) выплачивает заказчику по государственному контракту (муниципальному контракту) незаконное вознаграждение за

оказание незаконного содействия в его получении, заключении на выгодных для поставщика условиях, попустительстве в контроле за исполнением контракта, принятии товаров, результатов работ, услуг, а равно в обмен за иное покровительство или попустительстве в отношениях, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд. Предметом подобных преступлений могут выступать не только средства государственного и региональных бюджетов, бюджетов муниципальных образований, но и средства государственных и муниципальных компаний, предприятий, учреждений и внебюджетных фондов, используемые для финансирования закупок для государственных и муниципальных нужд.

Однако, безусловно, указанная форма криминальных взаимоотношений имеет место далеко не во всех посягательствах на сферу публичных закупок. Способы совершения преступлений в данной сфере намного многообразнее и не во всех случаях подразумевают совместную преступную деятельность заказчика и поставщика.

### Заключение

Подытоживая рассуждения, сделанные в рамках настоящей статьи, необходимо еще раз дать позитивную оценку тому особому вниманию, которое уделено вопросам предупреждения преступлений в сфере публичных закупок в Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы. Однако само содержание поручений главы государства по данному направлению антикоррупционной деятельности, а также их нормативное оформление не свободны от недостатков и огрехов юридической техники.

### Библиография

1. Антонян Ю.М. Криминология: избранные лекции. М.: Логос, 2004. 447 с.
2. Антонян Ю.М. Современные проблемы и стратегия борьбы с преступностью / науч. ред. В.Н. Бурлаков, Б.В. Волженкин. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2005. 590 с.
3. Бондарчук Д. За «откаты» в госзакупках будут чаще привлекать к уголовной ответственности // ЭЖ-Юрист. 2018. № 16. С. 3.
4. Волконская Е.К. Типология личности преступника-коррупционера // Российский следователь. 2013. № 14. С. 33-34.
5. Долгова А. Проблема криминологической обусловленности уголовного законодательства о коррупционных преступлениях // Уголовное право. 2013. № 5. С. 61-63.
6. Долотов Р.О. Вымогательство «отката» в коммерческой организации: проблемы квалификации // Уголовное право. 2017. № 5. С. 43-49.
7. Жубрин Р.В. (ред.) Криминологическая характеристика «откатов» в современной России. М.: Юрлитинформ, 2016. 248 с.
8. Зенкин А. «Откат» с государственного или муниципального заказа и его уголовно-правовая квалификация // Уголовное право. 2012. № 1. С. 29-31.
9. Коробов А.А. К вопросу о коррупционном потенциале отдельных нормативно-правовых актов российского законодательства // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 4. С. 13-17.
10. Корякин В.М. Криминологическая характеристика «отката» как формы проявления коррупции в сфере публичных закупок // Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции «Публичные закупки: проблемы правоприменения». М.: Юстицинформ, 2013. С. 130-138.
11. О Национальном плане противодействия коррупции на 2021-2024 годы: указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 // СПС «КонсультантПлюс».
12. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 // СПС «КонсультантПлюс».
13. Об оценочной деятельности в Российской Федерации: федер. закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 03.08.1998. № 31. Ст. 3813.
14. Пинкевич Т.В. Противодействие экономической преступности в современной России // Сборник статей

Международной научно-практической конференции «Уголовная политика на современном этапе: состояние, тенденции, перспективы». М., 2019. С. 151-157.

15. Согов А., Телегина Т. Правовая природа «отката» // Корпоративный юрист. 2010. № 3. С. 48-52.

## Issues of crime prevention in the sphere of public procurement in the context of strategic development plans of the Russian state

**Il'ya P. Degtyarev**

Senior Lieutenant of Justice,  
Adjunct,

Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia,  
25993, 8 Zoi i Aleksandra Kosmodem'yanskikh str., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: chemp\_30@mail.ru

### Abstract

In the course of analyzing the provisions of the National Anti-Corruption Plan for 2021–2024, dedicated to the prevention of crimes in the field of public procurement, the author gave a positive assessment of the proposal on the mandatory declaration by persons representing the customer's side of information about citizens and legal entities in respect of which they may have a personal interest in the performance of official duties. At the same time, the normative design and the timing of the implementation of this proposal cause the author's complaints. Some of the provisions of this plan establish as a condition of the state contract (agreement) the obligation of its parties to prevent actions that may lead to a violation of the requirements of anti-corruption legislation. The implementation of this proposal, according to the author, may lead to an unjustified infringement of the rights and legitimate interests of suppliers (contractors, performers). The author concludes that the proposal aimed at implementing measures to ensure openness and transparency of procedures (rules) for determining the value of state (municipal) property is incorrectly formulated.

### For citation

Degtyarev I.P. (2021) *Voprosy preduprezhdeniya prestuplenii v sfere publich-nykh zakupok v svete strategicheskikh planov razvitiya rossiiskogo gosudarstva* [Issues of crime prevention in the sphere of public procurement in the context of strategic development plans of the Russian state]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (10A), pp. 167-174. DOI: 10.34670/AR.2021.49.92.020

### Keywords

Crimes in the field of procurement of goods and services, anti-corruption, corruption risks, state (municipal) contract, customer, supplier (contractor, executor), kickback.

## References

1. Antonyan Yu.M. (2004) *Kriminologiya: izbrannye lektsii* [Criminology: Selected Lectures]. Moscow: Logos Publ.
2. Antonyan Yu.M. (2005) *Sovremennye problemy i strategiya bor'by s prestupnost'yu* [Modern problems and strategy of combating crime]. Saint Petersburg: Publishing house of St. Petersburg State University.
3. Bondarchuk D. (2018) *Za "otkaty" v goszakupkakh budut chashche privlekat' k ugolovnoi otvetstvennosti* [For

- "kickbacks" in public procurement they will often be brought to criminal responsibility]. *EZh-Yurist*, 16, p. 3.
4. Dolgova A. (2013) Problema kriminologicheskoi obuslovlennosti ugovolnogo zakonodatel'stva o korruptsionnykh prestupleniyakh [The problem of criminological conditionality of criminal legislation on corruption crimes]. *Ugolovnoe parvo* [Criminal law], 5, pp. 61-63.
  5. Dolotov R.O. (2017) *Vymogatel'stvo "otkata" v kommercheskoi organizatsii: problemy kvalifikatsii* [Extortion of "kickback" in a commercial organization: qualification problems]. *Ugolovnoe parvo* [Criminal law], 5, pp. 43-49.
  6. Korobov A.A. (2015) K voprosu o korruptsiogennom potentsiale ot del'nykh normativno-pravovykh aktov rossiiskogo zakonodatel'stva [On the issue of the corruption potential of certain normative legal acts of Russian legislation]. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy* [Municipal Service: Legal Issues], 4, pp. 13-17.
  7. Koryakin V.M. (2013) Kriminologicheskaya kharakteristika «otkata» kak formy proyavleniya korruptsii v sfere publichnykh zakupok [Criminological characteristics of "kickback" as a form of manifestation of corruption in the field of public procurement]. In: *Materialy Tret'ei Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii "Publichnye zakupki: problemy pravoprimereniya"* [Proc. All-Russian Conf. "Public Procurement: Problems of Law Enforcement"]. Moscow: Yustitsinform Publ., pp. 130-138.
  8. O Natsional'nom plane protivodeistviya korruptsii na 2021-2024 gody: ukaz Prezidenta RF ot 16.08.2021 № 478 [On the National Anti-Corruption Plan for 2021-2024: Decree of the President of the Russian Federation of August 16, 2021 No. 478]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant].
  9. O Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii: ukaz Prezidenta RF ot 02.07.2021 № 400 [On the National Security Strategy of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation No. 400 of July 02, 2021]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant].
  10. Ob otsenochnoi deyatelnosti v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 29.07.1998 № 135-FZ [On appraisal activities in the Russian Federation: Federal Law No. 135-FZ of July 29, 1998] (1998). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. St. 3813* [Collected Legislation of the Russian Federation. Art. 3813], 31.
  11. Pinkevich T.V. (2019) Protivodeistvie ekonomicheskoi prestupnosti v sovremennoi Rossii [Countering economic crime in modern Russia]. In: *Sbornik statei Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii "Ugolovnaya politika na sovremennom etape: sostoyanie, tendentsii, perspektivy"* [Proc. Int. Conf. "Criminal policy at the modern stage: state, trends, prospects."]. Moscow, pp. 151-157.
  12. Sotov A., Telegina T. (2010) Pravovaya priroda "otkata" [Legal nature of "kickback"]. *Korporativnyi yurist* [Corporate lawyer], 3, pp. 48-52.
  13. Volkonskaya E.K. (2013) Tipologiya lichnosti prestupnika-korruptsionera [Typology of the personality of a corrupt criminal]. *Rossiiskii sledovatel'* [Russian investigator], 14, pp. 33-34.
  14. Zenkin A. (2012) "Otkat" s gosudarstvennogo ili munitsipal'nogo zakaza i ego ugovolno-pravovaya kvalifikatsiya ["Rollback" from the state or municipal order and its criminal-legal qualifications]. *Ugolovnoe parvo* [Criminal law], 1, pp. 29-31.
  15. Zhubrin R.V. (ed.) (2016) Kriminologicheskaya kharakteristika "otkatov" v sovremennoi Rossii [Criminological characteristics of kickbacks in modern Russia]. Moscow: Yurlitinform Publ.