

УДК 343.98.067

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИХ МЕТОДИК РАССЛЕДОВАНИЯ ДОЛЖНОСТНЫХ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**Ю.А. ГУЦА***(Академия МВД Республики Беларусь, Минск)*

Анализируются характерные для текущего момента факты и механизм злоупотреблений должностных лиц органов государственного управления и субъектов предпринимательской деятельности, которые совершаются в сфере государственных закупок товаров (работ, услуг). На основе результатов и выводов данного анализа предлагаются пути совершенствования криминалистических методик расследования этих преступлений. Показана необходимость дальнейшей разработки криминалистических приемов и средств, применяемых в расследовании должностных злоупотреблений в сфере государственных закупок, которые соответствовали бы духу времени и требованиям, предъявляемым реалиями сегодняшнего дня.

Введение. Государственные закупки – достаточно специфический вид общественных отношений в нашей стране, материализующийся в широчайшем многообразии деятельности хозяйствующих субъектов, а также целого ряда компетентных органов государственного управления, по осуществлению закупок товаров, работ, услуг за государственные средства. Как утверждает Б. Панышин, госзакупки являются важнейшим элементом социально-экономического развития страны, а сама система государственных заказов все более становится одним из основополагающих институтов государственного регулирования экономики, оказывающих существенное влияние на ее динамику и структуру [1, с. 22]. Этому мнению также придерживаются А. Золотарева, Б. Копейкин, А. Катамадзе [2, с. 16]. В определении роли и значения государственных закупок можно согласиться с И. Кирсановой, которая утверждает, что последние являются макроэкономическим инструментом, позволяющим государству осуществлять свои функции, параллельно оказывая влияние на экономические отношения и создавая благоприятные условия для развития национальной экономики [3, с. 41].

Особую актуальность и практическую значимость государственных закупок определяет даже не столько фактор значительной распространенности последних в системе экономических отношений, сколько то, что в процесс их осуществления вовлечен широкий круг субъектов, представляющих собой как руководство коммерческих организаций всех форм собственности, так и ответственных должностных лиц отраслевых органов государственного управления и государственных профильных организаций. Однако, по нашему мнению, отличительной особенностью государственных закупок, принципиальным образом выделяющих их из ряда наиболее распространенных и социально значимых институтов белорусской экономики, является то, что они осуществляются преимущественно для государственных нужд за государственные средства или с непосредственным их участием [4, с. 66 – 67]. А вопрос целевого и рационального освоения последних, недопущения и пресечения противоправных посягательств в отношении народных денег всегда позиционируется и рассматривается в современном белорусском государстве в качестве одного из приоритетных.

Исследуя существо вопросов, выдвигаемых в статье, необходимо в первую очередь определиться с терминологическим аппаратом, чтобы ясно и недвусмысленно обрисовать суть рассматриваемых проблем, а затем найти эффективные средства и способы их преодоления.

Основная часть. В соответствии с действующим законодательством, под государственными закупками понимаются закупки товаров (работ, услуг), осуществляемые юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями полностью или частично за счет средств республиканского и местных бюджетов, включая государственные целевые бюджетные фонды, а также за счет государственных внебюджетных и инновационных фондов, в том числе для государственных нужд. Данное определение содержится в пункте 1 Указа Президента Республики Беларусь «О государственных закупках в Республике Беларусь» от 17.11.2008 № 618, который является основным нормативным правовым актом, их регулирующим. Поэтому представляется целесообразным принять данное определение в качестве основного при характеристике предмета исследования.

Касаясь понятия «должностные злоупотребления» как одного из ключевых, вокруг которых строится исследовательский процесс в данной статье, целесообразно отметить универсальный собирательный характер последнего, дающий возможность применить этот термин к определению основного перечня коррупционных преступлений¹, совершаемых непосредственно государственными должностными и приравненными к ним лицами² или же с их участием. В свою очередь специфика конструкции объективной сторо-

¹Исчерпывающий перечень коррупционных преступлений утвержден совместным постановлением Прокуратуры Респ. Беларусь, Министерства внутренних дел и Комитета государственной безопасности Респ. Беларусь от 5 апреля 2007 г. № 17/94/11 в рамках реализации требований Закона Респ. Беларусь «О борьбе с коррупцией» от 20.07.2006 № 165-3.

²Понятия «государственные должностные лица» и «лица, приравненные к государственным должностным лицам (приравненные к ним лица)» содержатся в статье 1 Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» от 20.07.2006 № 165-3. Данные понятия являются более детализированными в сравнении с определением должностного лица, которое содержится в пункте 4 статьи 4 УК Республики Беларусь.

ны этих преступлений состоит в умышленном использовании указанной категорией субъектов своих служебных полномочий вопреки интересам службы из корыстной или иной личной заинтересованности в собственную пользу или пользу третьих лиц. Обязательными последствиями этих действий, образующими окончательный состав преступления, являются причинение крупного или особо крупного ущерба или существенного вреда правам и законным интересам граждан либо государственным или общественным интересам³.

Динамичное развитие экономики, становление рыночных механизмов управления ею и диверсификация сфер, где активно применяются государственные закупки, актуализирует проблемы противодействия криминализации последних, недопущения преступных посягательств на государственные средства и нарушения конституционных прав граждан в процессе их осуществления. Но с ростом сложности экономической системы, как отмечает Б. Паньшин, неизбежное усложнение претерпевает система государственных закупок [5, с. 146]. А это в свою очередь влечет появление ранее не известных и видоизменение традиционных форм преступного поведения, детерминирующие необходимость поиска, разработки новых криминалистических методик расследования рассматриваемых криминальных деяний, совершенствования тактики обнаружения, сбора, изъятия их следов и построения новых алгоритмов доказывания составов преступления.

Характеризуя современную картину распространения должностных злоупотреблений в сфере осуществления государственных закупок и их качественную составляющую, необходимо отметить, что на текущий момент согласно данным МВД Республики Беларусь доля таких криминальных деяний в общем объеме всех зарегистрированных преступлений, предусмотренных частями 2 и 3 статьи 424 УК Республики Беларусь, достаточно велика и находится в пределах 28 – 31 % [6].

В практической работе органов уголовного преследования по выявлению, раскрытию и расследованию должностных злоупотреблений в сфере государственных закупок существует немало проблемных моментов и сложностей, в значительной степени влияющих на результативность в данном направлении деятельности. Как справедливо указывает И. Тишутина [7, с. 171], А. Волынский и И. Тюнис [8, с. 211], зачастую неверная юридическая квалификация, избрание неэффективных тактических приемов ведения следствия и установления истины, организационные и методические просчеты в совокупности ведут к тому, что качество предварительного расследования уголовных дел не позволяет в полной мере доказать вину и привлечь виновных к ответственности, установить исчерпывающий характер и размеры материального вреда, принять меры к его возмещению и пр.

По нашему мнению, указанные препятствия и трудности структурно можно разделить на три группы:

1) проблемы в установлении, процессуальном закреплении и доказывании конкретного круга служебных полномочий должностного лица, использование которых последним в своих интересах повлекло в прямой причинной связи общественно опасные последствия, наступление которых является необходимым и обязательным условием окончательного состава преступления;

2) объективно обусловленные затруднения в определении и доказывании факта, обстоятельств, характера и размера ущерба, которые диктуются спецификой хозяйственных правоотношений и закономерностями экономики, в результате чего наступившие последствия могут рассматриваться не в контексте уголовного права, а исключительно в гражданско-правовой либо иных плоскостях;

3) наличие разночтений и недостаточность единообразия в толковании правоприменителями практического смысла и содержания категории «существенный вред правам и законным интересам граждан, государственным или общественным интересам», влекущие отсутствие четко выработанного подхода в оценках наличия либо отсутствия состава злоупотребления.

Насколько анализируемое положение дел верно и характерно для практической деятельности органов уголовного преследования целесообразно убедиться на конкретном примере. Так, в июне 2009 года Генеральной прокуратурой Республики Беларусь по материалам ГУБЭП МВД Республики Беларусь было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного частью 3 статьи 424 УК Республики Беларусь, в отношении одного из руководителей Минского областного филиала УП «Белмедтехника» М., который, заведомо зная о проведении Министерством здравоохранения нескольких открытых конкурсов по закупке эндоскопического оборудования, с июня по июль 2008 года, злоупотребляя служебными полномочиями, по собственной инициативе заключил с УП «Белмедснаб» договоры о поставке не соответствующего нормам государственных стандартов и требований безопасности медицинского оборудования китайского производства, чем причинил имущественный вред лечебно-профилактическим учреждениям в размере 237,6 млн. рублей. В ходе следствия специально созданной комиссией Минздрава Республики Беларусь была проведена экспертиза эксплуатационных характеристик указанного оборудования, установившая ряд серьезных несоответствий его технических характеристик предъявляемым к нему требованиям. Вместе с тем на момент возбуждения уголовного дела каких-либо данных, свидетельствующих о реальном причинении вреда здоровью и благополучию людей, получено не было, а сам факт приобретения эндоскопов с грубейшими наруше-

³ В соответствии с примечанием к главе 35 УК Республики Беларусь, ущербом в крупном размере признается ущерб на сумму, в двести пятьдесят и более раз превышающую размер базовой величины, установленный на день совершения преступления, ущербом в особо крупном размере – в тысячу и более раз превышающую размер базовой величины (часть 2 примечания в ред. Законов Республики Беларусь от 24.06.2002 № 112-З, от 22.07.2003 № 227-З).

ниями процедуры закупки еще не давал оснований квалифицировать действия М. как уголовно-наказуемое злоупотребление. В этой связи сотрудники ГУБЭП построили тактику доказывания вины последнего на установлении новых эпизодов деятельности и выстраивания их в единую систему. И это им удалось: в ноябре того же года в отношении М. Генеральной прокуратурой было возбуждено дополнительно два уголовных дела по части 3 статьи 424 и части 2 статьи 231 УК по факту совершения аналогичных действий, а именно незаконного заключения контракта с российской коммерческой фирмой на закупку офтальмологического оборудования китайского производства, не соответствующего требованиям конкурсных документов, что повлекло существенный вред здоровью пациентов белорусских клиник.

Следует отметить, что расследование данных уголовных дел обнаружило существование и функционирование стройной системы лоббирования отдельными должностными лицами системы Минздрава интересов частных коммерческих структур в процессе осуществления закупок за бюджетные средства дорогостоящего медицинского оборудования, лекарственных средств и изделий медицинского назначения для нужд учреждений здравоохранения нашей страны. В процессе доказывания этой системы и вины ее ключевых фигур следствию потребовалось применить новые нетрадиционные подходы в тактике обнаружения, фиксации следов и последствий преступной деятельности, выстраивать такую систему доказывания, чтобы она учитывала специфику хозяйственных механизмов и экономические закономерности, лежащие в основе осуществления закупок в целом и конкретных контрактов в частности. Со стороны следователей особое внимание было уделено анализу прав и полномочий должностных лиц, участвующих в проведении закупочных процедур и представляющих интересы субъектов, выступающих в роли заказчика, организатора, уполномоченной организации⁴, скрупулёзной экспертной оценке экономических обоснований коммерческих предложений, представленных претендентами, и роли каждого конкретного государственного должностного лица, участвовавшего в принятии решения об отдании предпочтения той или иной компании-претенденту, участвовавшему в конкурсе.

Однако существуют и такие практические примеры, когда при всей очевидности и доказанности образующих объективную сторону преступления деятельных проявлений злоупотреблений должностных лиц в ходе осуществления государственных закупок в силу ряда объективных причин не представилось возможным доказать факт причинения ущерба и прямую причинную связь в механизме его образования.

Так, в январе 2010 года при проведении проверки в порядке, предусмотренном статьями 172 – 174 УПК Республики Беларусь, органом дознания было установлено, что отдельные ответственные должностные лица организации, уполномоченной Минздравом на проведение централизованной закупки изделий медицинского назначения для государственных нужд, являясь по статусу руководителями соответствующей конкурсной комиссии, по итогам открытого конкурса определили победителем компанию «Ф.». Это позволило ей в скором времени стать монопольным поставщиком широкой номенклатуры продукции для государственных учреждений здравоохранения. Проверка установила, что председатель конкурсной комиссии, по должности являющийся заместителем министра профильного министерства, вступил в сговор с руководителем фирмы «Ф.», и будучи лично заинтересованным в ее победе, сообщил ему конфиденциальные сведения о его условиях и требованиях. Обладая данной информацией, у «Ф.» оказались серьезные преимущества по отношению к другим участникам конкурса, что позволило ей одержать победу. Получив монопольное право, данная фирма в одностороннем порядке стала поставлять продукцию, номенклатура и качество которой не соответствовали требованиям конкурсных документов, что создало определенные ограничения на ее последующее применение больницами и клиниками Беларуси. Тем самым, действия председателя комиссии формально подлежали квалификации как должностное злоупотребление. Однако в ходе разбирательства он, признавая факт нарушения, заявил, что, отдавая предпочтения фирме «Ф.», руководствовался исключительно государственными интересами, стремясь осуществить закупки по максимально низкой цене, и тем самым сэкономить бюджетные средства. Доказав умышленный характер действий данного лица и его личную заинтересованность, орган дознания столкнулся с проблемой определения и доказательственного закрепления наличия общественно опасных последствий действия чиновника в виде существенного вреда законным интересам граждан и его квалифицированной оценки. Несмотря на то, что вред был налицо, оценочные критерии прокуратуры как надзорной инстанции в его определении не совпали с мнением следствия, что позволило ей констатировать отсутствие состава преступления в действиях председателя конкурсной комиссии [9].

Изложенное позволяет сделать **выводы** о том, что оценочные критерии определения понятия «существенный вред правам и законным интересам граждан либо государственным и общественным интересам» имеют ярко выраженную субъективную природу, несмотря на четкое разъяснение данного определения Пленумом Верховного Суда Республики Беларусь. Отсюда, по нашему мнению, в структуру методики расследования преступлений, предусмотренных статьей 424 УК Республики Беларусь, помимо существующих и успешно используемых, должен включаться следующий перечень мер и средств:

1) система действий следователя по определению и доказательственному закреплению фактических данных и обстоятельств, в которых материально зафиксирован и отображен в окружающей дейст-

⁴ Термины «заказчик», «организатор», «уполномоченная организация» в настоящей работе определяются в соответствии с пунктом 2 Указа Президента Республики Беларусь от 17.11.2008 № 618 «О государственных закупках в Республике Беларусь».

вительности существенный вред, выражающийся в таких последствиях преступления, как подрыв авторитета органов власти, государственных, общественных и других организаций, нарушения общественного порядка, сокрытие тяжких преступлений, степень отрицательного влияния противоправного деяния на нормальную работу предприятия, организации, учреждения, как это вытекает из положений, содержащихся в разъяснении Пленума Верховного Суда Республики Беларусь;

2) обязательная экспертная правовая оценка независимой инстанцией (в виде экспертного заключения, квалифицированного компетентного официального разъяснения) последствий совершенного должностного злоупотребления на предмет того, в какой степени и каким образом оно ограничило или иным образом ущемило права граждан.

В заключение следует отметить, что обсуждение подходов по совершенствованию методики расследования должностных преступлений в сфере государственных закупок имеет перманентный характер. Необходима дальнейшая разработка криминалистических приемов и средств, применяемых в расследовании должностных злоупотреблений в сфере государственных закупок, которые соответствовали бы духу времени и требованиям, предъявляемым реалиями сегодняшнего дня.

ЛИТЕРАТУРА

1. Панышин, Б.Н. Государственные закупки: национальная значимость и оценка направлений межгосударственного сотрудничества / Б.Н. Панышин // Государственные закупки: опыт организации и проведения и перспективы межгосударственного сотрудничества: материалы IV междунар. форума, Минск, 23 – 25 июня 2010 г.; под ред. Б.Н. Панышина. – Минск, 2010. – С. 17 – 23.
2. Совершенствование системы закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд: моногр. / А. Золотарева [и др.]. – М., 2003. – 116 с.
3. Кирсанова, И.А. Государственные закупки: экономическая сущность, роль и проблемы в национальной экономике / И.А. Кирсанова // Человек, психология, право, управление: проблемы и перспективы: материалы XIII междунар. науч. конф. аспирантов, магистрантов, студентов, Минск, 19 – 20 июня 2010 г. – Минск: Изд-во БГУ, 2010. – С. 40 – 42.
4. Кирсанова, И.А. Государственные закупки Республики Беларусь: динамика и проблемы в 2007 – 2009 гг. / И.А. Кирсанова // Сб. 4-го междунар. форума по госзакупкам, Минск, июль 2010 г. – Минск: Изд-во БГУ, 2010. – С. 65 – 68.
5. Панышин, Б.Н. Концептуальная схема перспективной система государственных закупок в Республике Беларусь / Б.Н. Панышин // Государственные закупки: опыт организации и проведения и перспективы межгосударственного сотрудничества (часть 1): материалы IV междунар. форума, Минск, 23 – 25 июня 2010 г.; под ред. Б.Н. Панышина. – Минск, 2010. – С. 146.
6. Обзор состояния, динамики и уровня коррупционной и экономической преступности в Республике Беларусь за первое полугодие 2010 г. (материалы Коллегии МВД Республики Беларусь, 26.07.2010 № 6км) / ИЦ МВД Респ. Беларусь, 2010.
7. Тишутина, И.В. Противодействие расследованию организованной преступной деятельности (системно-структурный анализ) / И.В. Тишутина // Ученые-криминалисты и их роль в совершенствовании научных основ уголовного судопроизводства: материалы вуз. науч.-практ. конф., посв. 85-летию со дня рождения проф. Р.С. Белкина и юбилеям его учеников, Москва, 25 – 26 окт. 2007 г. – М.: Акад. управления МВД Рос. Федерации, 2007. – С. 164 – 172.
8. Вольнский, А.Ф. Противодействие расследованию (новый взгляд на суть проблемы) / А.Ф. Вольнский, И.О. Тюнис // Проблемы организации расследования преступлений: материалы Всерос. науч.-практ. конф., Краснодар, 21 – 22 сент. 2006 г. – Краснодар, 2006. – С. 210 – 213.
9. Архив ИЦ МВД Республики Беларусь. – Архивное дело № 4/2010.

Поступила 14.12.2010

PERFECTION OF KRIMINALISTIC TECHNIQUES INVESTIGATION OF OFFICIAL ABUSINGS IN SPHERE OF THE STATE PURCHASES

Y. GUSCHA

In this work the facts and the mechanism of abusings of officials of state bodies and subjects of enterprise activity which are made in sphere of the state purchases of the goods (works, services) are analyzed. These facts are characteristic for our time. On the basis of results and conclusions of this analysis the author offers perfection ways criminalistic techniques of investigation of these crimes.