

УДК 343.3:336

*Г.Ю. Плесовских,**старший следователь-криминалист военного следственного отдела**СК России по Хабаровскому гарнизону, капитан юстиции**А.А. Евтушенко,**заместитель руководителя военного следственного отдела**СК России по Хабаровскому гарнизону, майор юстиции*

ХИЩЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ РФ,
 СОВЕРШЁННЫЕ ПРИ ПЕРЕДАЧЕ ФУНКЦИЙ ПО ОРГАНИЗАЦИИ
 ТЫЛОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЙСК СТОРОННИМ ОРГАНИЗАЦИЯМ
 НА УСЛОВИЯХ АУТСОРСИНГА:
 СПОСОБЫ СОВЕРШЕНИЯ И ОСОБЕННОСТИ МЕТОДИКИ РАССЛЕДОВАНИЯ

В статье подробно рассматриваются механизм передачи Министерством обороны РФ на условиях аутсорсинга внешним исполнителям функций по организации тылового обеспечения войск, способы совершения хищений бюджетных средств в этой сфере, а также методика расследования таких хищений.

Ключевые слова: *Министерство обороны РФ, бюджетные средства, казарменно-жилищный фонд, тыловое обеспечение войск, хищения.*

This article examines the mechanism of functions' transfer to external performers on the organization of logistic support in terms of outsourcing by the RF Ministry of Defense, the ways embezzlement of public funds in this sphere and the methodology of investigation of such embezzlement.

Keywords: *Ministry of Defence of the Russian Federation, public funds, barracks and quarters, logistic support, embezzlement.*

В последние годы в Министерстве обороны Российской Федерации принята практика передачи на условиях аутсорсинга внешним исполнителям (сторонним специализированным организациям) на договорной основе функций по организации тылового обеспечения войск; эксплуатационному содержанию и комплексному обслуживанию казарменно-жилищного фонда и военных городков; ремонту и техническому обслуживанию вооружения и военной техники (далее – ВВТ) и ряд других. При этом отношения между Министерством обороны и сторонними организациями закреплены

соответствующими государственными контрактами, а отношения между хозяйствующими субъектами – договорами подряда и субподряда.

По прошествии некоторого времени можно сделать определённые выводы относительно успешности применения такой системы на практике.

В результате деятельности военных следственных органов и органов военной прокуратуры выявляются факты незаконного перечисления денежных средств в коммерческие организации за фактически не оказанные (или оказанные частично) услуги, ненадлежащего исполнения обя-

зательств по государственным контрактам. Допускаются завышения объёмов и стоимости выполненных работ и предоставленных услуг, нарушаются сроки исполнения обязательств.

Эффективность расследования уголовных дел, возбуждённых по результатам выявления подобных фактов, во многом зависит от уровня знания следователями нормативных правовых актов, регламентирующих выполнение аутсорсинговых услуг, а также методики расследования таких преступлений.

Обобщение опыта работы следователей военных следственных отделов Восточного военного округа по расследованию хищений такого рода позволяет выработать рекомендации по выявлению хищений и их эффективному и своевременному расследованию.

Все уголовные дела, находившиеся в производстве следователей военных следственных отделов Восточного военного округа, возбуждены в связи с подписанием должностными лицами войсковых частей и иных организаций Министерства обороны РФ в качестве представителя государственного заказчика актов сдачи-приёмки выполненных работ (оказанных услуг) аутсорсинговыми организациями с указанными в актах завышенными объёмами выполненных работ (оказанных услуг), что в дальнейшем повлекло необоснованное перечисление Министерством обороны Российской Федерации бюджетных средств в адрес данных организаций. Однако часть уголовных дел названной категории была прекращена. При этом причиной прекращения уголовных дел явилось либо отсутствие

установленного ущерба для Министерства обороны РФ, либо невозможность установить точный объём невыполненных работ и, как следствие, невозможность установить размер причинённого ущерба.

Сложность выявления и расследований преступлений в указанной сфере обусловлена спецификой технического обслуживания, санитарного содержания и эксплуатации зданий и сооружений, требует специальных знаний основ их организации, структуры взаимоотношений участников, их основных прав и обязанностей, нормативной базы, регламентирующей этот вид деятельности, порядка финансирования и документооборота, способов и механизма хищений и других преступных действий, их сокрытия и т.п.

До марта 2013 г. (на период действия государственных контрактов от 1 октября 2011 г. № 2-КЖФ на оказание услуг по техническому обслуживанию казарменно-жилищного фонда военных городков Министерства обороны РФ и иных фондов, используемых в интересах Министерства обороны РФ, заключённых между Минобороны России и ОАО «Славянка», и № 3-КЛ на оказание услуг по санитарному содержанию объектов казарменно-жилищного фонда военных городков Министерства обороны РФ и фондов, используемых в интересах Министерства обороны РФ) в Минобороны России действовала директива от 3 ноября 2011 г. № Д-37 «Об организации обеспечения потребителей Министерства обороны Российской Федерации, финансируемых за счёт средств федерального бюджета, электрической, тепловой энергией, услу-

гами водоснабжения, водоотведения, услугами по обслуживанию, содержанию и эксплуатации фондов» (далее – директива). В соответствии с данной директивой функции государственного заказчика услуг возложены на Департамент государственного заказчика капитального строительства Министерства обороны Российской Федерации. Права и обязанности окружного представителя государственного заказчика возложены на территориальные финансовые органы (управления финансового обеспечения Министерства обороны РФ по субъектам РФ (далее – УФО), а районного – на командиров войсковых частей и начальников организаций. Исполнителем работ по данному государственному контракту являлось ОАО «Славянка» и его структурные территориальные подразделения.

Также необходимо учесть, что с января 2013 г. в Министерстве обороны РФ создан Департамент эксплуатационного содержания и обеспечения коммунальными услугами воинских частей и организаций Министерства обороны Российской Федерации. Одновременно в военных округах проводятся мероприятия по созданию в военных округах и войсковых частях и организациях соответствующих эксплуатационных подразделений, которые в дальнейшем будут выполнять функции районного представителя государственного заказчика, освободив от этой обязанности командиров войсковых частей.

Указанными контрактами исполнителю предоставлено право привлекать для выполнения работ по контракту подрядные и (или) субподрядные организации.

По окончании расчётного периода (календарного месяца) территориальное подразделение ОАО «Славянка» представляло районным представителям государственного заказчика, перечень которых установлен приказом командующего войсками ВВО, акты сдачи-приёмки выполненных работ в трёх экземплярах по форме, установленной приложением № 3 к контракту. В данных актах содержались сведения о периоде оказания услуг, наименовании военного городка, производственных показателях (площадах военного городка, видах и объёмах оказанных услуг). В этих же актах подлежали отражению замечания по объёму, качеству, срокам и стоимости оказанных услуг.

На проверку представленных актов районному представителю государственного заказчика давалось два дня. Ответственность за объективность, соответствие документально подтверждённых объёмов оказанных услуг фактически возложена на районных представителей государственного заказчика (то есть командиров войсковых частей). После подписания и скрепления печатью один экземпляр акта сдачи-приёмки выполненных работ районный представитель заказчика оставлял у себя, а два других экземпляра возвращал в территориальное подразделение ОАО «Славянка», где в течение суток в четырёх экземплярах формировался сводный акт оказанных услуг на подведомственной территории.

После формирования сводного акта все его экземпляры, подписанные и заверенные печатью подразделения ОАО

«Славянка», вместе с актами сдачи-приёмки выполненных работ в конкретных военных городках (в одном экземпляре) направлялись в УФО. При этом акты сдачи-приёмки работ в отдельных военных городках в одном экземпляре оставались в подразделениях ОАО «Славянка».

Проверив представленные сводные акты в течение пяти суток, руководитель УФО подписывал их, заверял печатью учреждения и возвращал в подразделение ОАО «Славянка» (все четыре экземпляра), оставляя у себя лишь копию подписанного сводного акта и акты сдачи-приёмки работ в отдельных военных городках.

В дальнейшем все экземпляры подписанных сводных актов из территориальных подразделений направлялись непосредственно в ОАО «Славянка», где формировался итоговый комплект документов для оплаты оказанных услуг (сводные акты в четырёх экземплярах, сводный счёт, счета-фактуры по каждому сводному акту и т.п.).

После проверки и подписания комплекта документов в Департаменте государственного заказчика капитального строительства Министерства обороны РФ один экземпляр комплекта направлялся в Департамент финансового обеспечения Министерства обороны РФ на оплату, три экземпляра возвращались в ОАО «Славянка». ОАО «Славянка» один экземпляр сводного акта оставляло у себя, ещё по одному экземпляру направляло в своё территориальное подразделение и УФО.

При этом контрактами и директивой предусмотрен механизм отклонения от оплаты представленных исполнителем документов о выполнении работ. Так, если работы были выполнены исполните-

лем с нарушением установленных норм и правил, районный представитель заказчика должен был готовить и передавать исполнителю письменный мотивированный отказ в приёмке таких работ с требованием устранить выявленные недостатки и дефекты, с указанием сроков их устранения.

Перечень работ, выполняемых в рамках технического обслуживания зданий и сооружений, перечислен в приложении № 5 к контракту № 2-КЖФ. При этом стандарты выполнения работ разнятся в зависимости от насыщенности обслуживаемых зданий и сооружений инженерными системами (приложение № 9 к контракту).

Перечень работ, выполняемых в рамках санитарного содержания объектов казарменно-жилищного фонда военных городков Минобороны России, перечислен в приложениях № 2-4 к контракту № 3-КЛ.

В приложении № 2 указан перечень работ по санитарному содержанию внутренних помещений объектов казарменно-жилищного фонда, в приложении № 3 – по санитарному содержанию и внешнему благоустройству прилегающих территорий военных городков, в приложении № 4 – по санитарному содержанию и внешнему благоустройству территорий санаториев, госпиталей, суворовских военных училищ.

В целях оказания услуг по питанию, хлебопечению, поставке хлеба, банно-прачечному обслуживанию и индивидуальному пошиву предметов военной формы одежды для нужд Минобороны России между Минобороны России и ОАО «Военторг» заключён государственный контракт № 24121 1/1/ПП на оказание услуг по организации питания военнослужащих в 2012–2014 годах.

Согласно п. 1.1. контракта, получателем услуг является войсковая часть, осуществляющая приёмку услуг на основании доверенности, выданной заказчиком (МО РФ), путём проверки и утверждения представляемых исполнителем актов сдачи-приёмки.

Порядок приёмки предоставленных услуг регламентирован Инструкцией «О порядке деятельности органов военного управления и должностных лиц соединений, воинских частей и организаций ВВО при аутсорсинге отдельных видов материально-технического обеспечения», утверждённой командующим войсками ВВО 30 ноября 2010 г., Руководством по войсковому (корабельному) хозяйству в Вооружённых Силах Российской Федерации, утверждённым приказом министра обороны Российской Федерации от 27 августа 2012 г. № 2222.

В соответствии с контрактом исполнитель самостоятельно приобретает материальные средства, необходимые для оказания услуг, ежедневно производит выдачу продовольствия по накладной со склада в столовую в присутствии представителя получателя услуг, при этом последний делает соответствующую отметку о проверке качества и количества выданных товаров, а исполнитель ежедневно сдаёт ему накладные под роспись.

Контроль качества оказываемых услуг и их приёмка по объёму, качеству и соответствию требованиям контракта производится получателем ежедневно с оформлением акта приёмки (приложение № 3 к контракту), в котором отражается количество получивших питание военнослужащих.

В соответствии с п. 5.9.–5.13 контракта исполнитель ежемесячно, не позднее 3 числа месяца, следующего за отчётным, представляет получателю акт сдачи-приёмки оказанных за месяц (количество дней) услуг в 4 экземплярах (приложение № 4 к контракту), подписанный и скреплённый печатью исполнителя, содержащий информацию о фактически оказанных услугах и составленный на основании ежедневных актов приёмки услуг. Акт проверяется получателем в течение 2 рабочих дней, подписывается, скрепляется печатью и возвращается исполнителю, при этом 1 экземпляр остаётся у получателя. При наличии двух и более получателей услуг исполнитель не позднее 10 числа месяца, следующего за отчётным, составляет сводный акт сдачи-приёмки оказанных услуг (приложение № 5 к контракту) в 3 экземплярах (один для исполнителя, два – для заказчика). Сводный акт в течение 5 рабочих дней проверяется и утверждается заказчиком и возвращается исполнителю по реестру.

Описанный порядок во многом определяет и основные способы совершения преступлений в рассматриваемой сфере. К их числу можно отнести:

1. Хищение денежных средств Министерства обороны РФ путём внесения работниками ОАО «Славянка» (или подрядных и субподрядных организаций) в акты сдачи-приёмки выполненных работ ложных (завышенных) сведений об объёме и качестве выполненных работ (предоставленных услугах), периодичности уборки помещений и прилегающей территории, о площади обслуживаемых помещений и прилегающей территории.

При этом внесение указанных сведений осуществляется:

- за счёт помещений и территорий, на которых работы, предусмотренные государственными контрактами, осуществляются силами личного состава войсковых частей либо не осуществляются вообще;

- за счёт помещений и территорий, не внесённых в технические паспорта обслуживаемых зданий и сооружений;

- при проведении технического обслуживания лишь части инженерного оборудования зданий и сооружений, установленного требованиями технического задания;

- при выполнении лишь части работ по санитарному содержанию и внешнему благоустройству помещений и территорий, установленных требованиями технического задания;

- при выполнении работ и услуг ненадлежащего качества либо не соответствующих требованиям нормативных документов;

- при нарушении периодичности проведения технических осмотров, обслуживания зданий, сооружений, инженерных систем, а также выполнения работ по санитарному содержанию и внешнему благоустройству.

2. Хищение денежных средств Министерства обороны РФ путём внесения работниками ОАО «Военторг» (или подрядных и субподрядных организаций) в отчётные документы заведомо ложных сведений о количестве личного состава, находящегося на довольствии в столовых.

При этом действия должностных лиц Министерства обороны РФ, подписывающих акты сдачи-приёмки выполненных работ (оказанных услуг), следует квали-

фицировать в зависимости от направленности преступного умысла как совместное с работниками аутсорсинговых организаций хищение денежных средств Министерства обороны РФ путём злоупотребления доверием либо как превышение своих должностных полномочий.

Реализация способов совершения преступлений, ответственность за которые предусмотрена ст. 286 УК РФ, может быть произведена следующим образом:

- подписание районным представителем государственного заказчика актов выполненных работ за денежное вознаграждение (либо за оказание иных услуг представителями аутсорсинговых организаций);

- подписание районным представителем государственного заказчика актов выполненных работ по просьбе представителей аутсорсинговых организаций, обещающих выполнить работы, указанные в акте, в последующем;

- единоличное подписание актов без проверки и заключения комиссии о качестве и полноте оказанных услуг;

- подписание вышеуказанных актов должностными лицами, не имевшими на это полномочий (например, временно исполняющие обязанности командиров войсковых частей, заместители командиров войсковых частей, начальники служб и т.д.).

В случае подделки подписей районного представителя государственного заказчика должностными лицами Министерства обороны РФ, их действия надлежит дополнительно квалифицировать по ст. 292 УК РФ.

В случае подписания районным представителем государственного заказчика

актов сдачи-приёмки оказанных услуг с завышенными сведениями о выполненных работах вследствие ненадлежащего исполнения им своих должностных обязанностей, его действия надлежит квалифицировать по ст. 293 УК РФ. Следственную ситуацию в данном случае характеризует:

- невнимательное изучение районным представителем государственного заказчика руководящих документов в области приёмки выполненных работ или игнорирование их требований;

- подписание актов без проверки указанных в них сведений об объёме и качестве выполненных работ (оказанных услуг);

- представление районному представителю государственного заказчика должностными лицами войсковой части сведений о выполненных работах (оказанных услугах) без проверки их фактического выполнения.

В целях наиболее полного и всестороннего расследования уголовных дел о преступлениях в сфере выполнения государственных контрактов, связанных с эксплуатацией и техническим обслуживанием объектов недвижимости и инженерных систем, а также по государственным контрактам, связанным с выполнением работ по санитарному содержанию объектов казарменно-жилищного фонда военных городков Минобороны России, необходимо:

1. Установление факта оплаты Министерством обороны РФ выполненных работ (оказанных услуг).

С этой целью следует:

- истребовать у районного представителя заказчика, в территориальном под-

разделении ОАО «Славянка», а также в УФО ежемесячные акты сдачи-приёмки выполненных работ, а также копии государственных контрактов с приложениями;

- истребовать в УФО копию сводного акта выполненных работ, поступившего из Министерства обороны РФ после его оплаты; сопоставить отражённые в данных актах сведения между собой, установить фактическую принадлежность подписей в них соответствующим должностным лицам, а также выявить, указывал ли районный представитель заказчика при подписании актов на наличие фактов нарушений условий контракта исполнителем (в соответствующем разделе актов);

- истребовать в департаменте финансового обеспечения Министерства обороны РФ соответствующие копии счетов, счетов-фактур и платёжных поручений, подтверждающих перечисление денежных средств на счета аутсорсинговых организаций.

2. Установление фактического объёма выполненных работ (оказанных услуг), а также качества их выполнения и периодичность.

С этой целью необходимо:

- истребовать техническую документацию на обслуживаемые здания, сооружения и прилегающую территорию (технический паспорт в ОАО «Славянка», правоустанавливающие документы в территориальных органах имущественных отношений Министерства обороны РФ). Указанные документы необходимы для установления общей площади обслуживаемой территории;

- допросить специалиста с предъявлением ему соответствующих копий государственных контрактов и иных необходимых документов для уяснения следователем по-

рядка выполнения работ, их объёма, периодичности, а также требований, предъявляемых к качеству их выполнения;

- допросить военнослужащих и работников войсковых частей и установить, выполнялись ли фактически работниками ОАО «Славянка» (привлечённых организаций) работы по обслуживанию, текущему ремонту объектов военного городка, если работы выполнялись, то какие именно и в какие периоды времени;

- допросить военнослужащих, которые фактически осуществляли уборку внутренних помещений, наружной территории от травы, мусора, снега и т.д.; в случае осуществления оперативного сопровождения по уголовному делу органами безопасности в войсках, направить поручение на установление вышеуказанных категорий свидетелей;

- установить, направлялись ли в территориальное подразделение ОАО «Славянка» заявки на выполнение тех или иных предусмотренных контрактом работ, в том числе устранение аварийных ситуаций. Если заявки направлялись, то своевременно ли и с надлежащим ли качеством они выполнялись. Данные обстоятельства устанавливаются путём истребования сведений из обслуживаемых войсковых частей о направлении заявок (с приложением их копий) либо путём производства выемки, а также путём проведения допросов соответствующих должностных лиц Министерства обороны РФ и в ходе обыска (выемки) в территориальном органе ОАО «Славянка»;

- в территориальном подразделении ОАО «Славянка» истребовать копию сводного плана текущего ремонта подве-

домственных объектов на год, а также сведения о его фактическом исполнении, по результатам изучения которого установить, планировались ли работы по текущему ремонту объектов военного городка подрядным способом по локальным сметным расчётам;

- изъять записи видеокамер наружного наблюдения в войсковых частях, а также списки лиц, которым разрешён доступ на территорию части, в целях установления факта нахождения работников аутсорсинговой организации на территории части;

- допросить в качестве свидетелей работников аутсорсинговых организаций, непосредственно выполнявших работы на обслуживаемых объектах для выяснения вышеуказанных вопросов. В ходе допросов необходимо обращать внимание на фактическое выполнение этими лицами трудовой функции, поскольку в аутсорсинговых организациях работники зачастую числятся фиктивно;

- провести с указанными лицами проверку их показаний на месте;

- с участием специалиста (эксперта) провести осмотр обслуживаемых зданий, сооружений и прилегающей территории на предмет соблюдения установленных норм и правил их эксплуатации и содержания;

- произвести назначение комплекса необходимых в каждом конкретном случае судебных экспертиз (строительно-техническая, лесотехническая, финансово-экономическая и др.) для определения объёмов и качества выполненных работ (оказанных услуг).

3. Проведение бухгалтерской экспертизы с целью установления и определения материального ущерба, вызванного не-

обоснованным перечислением денежных средств Министерства обороны РФ в адрес аутсорсинговых организаций.

4. Установление правомочности должностного лица, подписавшего вышеуказанные акты, выступать в роли районного представителя государственного заказчика.

С этой целью необходимо истребовать выписку из приказа командующего ВВО о назначении районных представителей государственного заказчика, а также сведения о получении соответствующим лицом доверенности на выполнение обязанностей районного представителя государственного заказчика.

5. Установление фактической осведомлённости районного представителя государственного заказчика о невыполненных работах, нарушении периодичности их выполнения, а также обстоятельств подписания им вышеуказанных актов.

С этой целью в органы безопасности в войсках направляется поручение на проведение комплекса оперативно-розыскных мероприятий, направленных на установление связей работников аутсорсинговых организаций, их поставщиков с должностными лицами получателей услуг, выявление фактов незаконного их обогащения.

Организация расследования уголовных дел, связанных с оказанием услуг по питанию военнослужащих, в целом аналогична вышеприведённой методике, за исключением следующего:

- в войсковой части необходимо истребовать документы о количестве военнослужащих, состоящих в проверяемый период на довольствии; книги приказов по личному составу; суточные ведомости; листы учёта отпуска горячей пищи; книги

учёта движения питающихся; наряды с рапортами о постановке на котловое довольствие; книги учёта контроля за качеством приготовления пищи;

- в коммерческих организациях, осуществляющих питание военнослужащих, необходимо получить копии договоров с приложениями, акты приёма-сдачи услуг (ежедневные и по месяцам), накладные на выдачу продуктов в столовые;

- после получения перечисленных документов с привлечением специалистов кадровой службы проверяется соответствие фактического наличия военнослужащих сведениям, отражённым в актах приёма оказанных услуг; специалист продовольственной службы исследует вопросы соответствия качества оказанных услуг требованиям контракта, объёмов предъявленного к оплате продовольствия с учётом разделения военнослужащих по категориям питающихся.

Необходимо отметить, что в данном случае в качестве потерпевшего привлекается Министерство обороны РФ, а не конкретная войсковая часть, а в качестве представителя потерпевшего допускается лицо, имеющее доверенность на представление интересов Министерства обороны РФ по уголовным делам. Как правило, это сотрудник регионального управления правового обеспечения Министерства обороны РФ.

Кроме того, в каждом случае привлечения к уголовной ответственности должностного лица по уголовным делам данной категории необходимо давать правовую оценку и действиям должностных лиц аутсорсинговых ор-

ганизаций, влекущим причинение государству материального ущерба.