

УДК 343.3+343.97

СФЕРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК КАК ПОЧВА ДЛЯ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Т.А. Ткачук

ФБОУ ВО «Владимирский государственный университет имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых», г. Владимир

М.А. Ключникова

ФКОУ ВО «Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний», г. Владимир

Статья посвящена такой актуальной для всех стран мира проблеме, как коррупция в сфере государственных закупок. Отмечается, что для контрактной системы в сфере закупок характерен высокий уровень поражения различными коррупционными проявлениями. На основе анализа результатов анкетирования сотрудников правоохранительных органов, чья профессиональная деятельность связана с выявлением, раскрытием и расследованием преступлений в сфере осуществления закупок, для обеспечения государственных нужд выделены и рассмотрены наиболее распространенные коррупционные схемы, используемые недобросовестными участниками системы государственных закупок, а также меры, предпринимаемые государством для их пресечения. Авторы проводят анализ мер профилактики коррупционных действий в сфере государственных закупок. В статье указывается на необходимость ужесточения ответственности за совершение коррупционных преступлений в сфере осуществления государственных закупок.

***Ключевые слова:** коррупция, преступления в сфере государственных закупок, коррупционные преступления, контрактная система.*

Тема борьбы с «откатами» является острой, а значит, и актуальной для всех без исключения стран. При этом коррупция в сфере госзакупок не без оснований рассматривается субъектами этой деятельности и обществом как социальная проблема, требующая принятия соответствующих мер. Действительно, появившись достаточно давно в словарном обращении как собирательный термин, охватывающий противоречащие интересам государства и общества деяния должностных лиц, которые связаны с использованием ими своих полномочий и получением выгоды, коррупция в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд (далее – госзакупок) – явление сравнительно молодое.

Современные исследователи справедливо связывают указанное направление экономической деятельности в нашем государстве, его формирование и законодательное закрепление лишь в середине первого десятилетия XXI в. с историческими причинами развития государства, с

появлением частной собственности¹, что в определенном аспекте способствовало возникновению своеобразной «почвы» для коррупции в сфере госзакупок как действий, осуществляемых вопреки интересам страны, направленных на извлечение личной выгоды соответствующим должностным (юридическим) лицом.

Следует отметить, что практически сразу с принятием решения по организации и законодательному закреплению процедуры осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд в России международная организация Transparency International в своих официальных рейтингах стала указывать индекс восприятия коррупции (ИВК), который, начиная с 2016 г. для нашей страны колеблется на уровне 29 - 32 баллов по 100-балльной шкале². Результаты подобных рейтингов, внутренних расследований, как и сообщения в средствах массовой информации о коррупционных проявлениях в сфере госзакупок, тревожат не только граждан, но и руководство нашего государства.

Так, на пленарном заседании XI форума общероссийской общественной организации «Деловая Россия», проводимом с участием представителей профильных министерств и ведомств, глав субъектов в феврале 2019 г., в качестве основных тем обсуждения выступили: роль бизнеса в решении стратегических задач и предпринимательская инициатива, – позволяющие создавать рабочие места, повышать зарплату и доходы граждан³. Принявший участие в форуме Владимир Путин отметил, что чем больше динамичных, сильных компаний будет в стране в различных отраслях, тем устойчивее будет наш экономический рост.

В этой связи президентом России обозначены в качестве важнейших направлений: 1) последовательное расширение предпринимательских свобод; 2) развитие конкуренции, а также повышение открытости и прозрачности процедур закупок.

Столь пристальное внимание к госзакупкам со стороны руководства страны, по нашему мнению, обусловлено достаточно высоким уровнем поражения данной сферы различными

¹ Кудряшова Е.Р. Коррупция в государственных закупках // Теория и практика современной юридической науки: сб. научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. Самара, 2018. № 5. URL: <http://izron.ru/articles/teoriya-i-praktika-sovremennoy-yuridicheskoy-nauki-sbornik-nauchnykh-trudov-po-itogam-mezhdunarodnoy/>

² При этом чем ниже показатель, тем выше коррумпированность внутри страны.

³ Пленарное заседание XI форума общероссийской общественной организации «Деловая Россия». М., 2019. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/copy/59775> (дата обращения: 10.03.2019).

коррупционными проявлениями, направленными на извлечение личной выгоды вопреки интересам государства.

Современное значение термина «коррупция» раскрывается в ст. 1 закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, согласно которому к коррупционным действиям относятся: злоупотребление служебным положением; дача взятки; получение взятки; злоупотребление полномочиями; коммерческий подкуп; иные виды незаконного использования гражданином своего должностного положения (все объединены получением выгоды с использованием своих должностных полномочий). При этом действия, которые могут быть квалифицированы как коррупционные в сфере госзакупок, в качестве отличительных признаков от перечисленных выше, совершаются умышленно специальными субъектами; непременно направлены на получение личной выгоды должностным лицом; нарушают законные интересы государства; выполняются в интересах лица, предлагающего предоставление той или иной формы вознаграждения.

В аспекте рассматриваемой нами проблемы наличия потенциальной возможности получения личной выгоды должностным лицом в результате исполнения (неисполнения) им своих должностных обязанностей, в качестве «благодатной» почвы для развития коррупции в любых сферах, включая госзакупки, выступает конфликт интересов.

Не случайно специально для правоприменителя издаются соответствующие разъяснения для минимизации (исключения) конфликта интересов и его возможных коррупционных последствий:

– при обнаружении конфликта интересов между представителями заказчика и участником закупки заказчик обязан отказаться от подписания контракта (п. 7)⁴;

– государственный контракт считается ничтожным, если он заключен при наличии между заказчиком и участником закупки – победителем торгов, конфликта интересов.

Проведенное нами исследование используемых коррупционных схем в госзакупках свидетельствует о значительном их количестве и достаточном разнообразии, что в свою очередь не позволяет говорить о возможности составления исчерпывающего перечня таковых. Авторами был проведен опрос 94 сотрудников правоохранительных органов, чья профессиональная деятельность связана с выявлением, раскрытием и

⁴ Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 28 сент. 2016 г. // Администратор образования. 2016. № 21.

расследованием преступлений в сфере осуществления закупок для обеспечения государственных нужд. Подавляющее большинство опрошенных респондентов (67%) указали, что наиболее часто используется заведомое занижение суммы в заявке участвующим в сговоре потенциальным поставщиком; 33% респондентов указали, что сталкивались неоднократно с ситуациями, связанными с установлением в закупочной документации требования об исполнении контракта в такие максимально короткие сроки, в которые заранее неподготовленные участники не смогут выполнить заказ, и с установлением заведомо неконкурентной цены (что неинтересно другим участникам). Кроме того, в графе «О каких схемах в госзакупках Вам стало известно от других субъектов раскрытия и расследования данных преступлений» 27% респондентов указали: установление непривлекательной схемы оплаты исполнения; толкование критериев оценки участников закупки в пользу определенных поставщиков и др. Иными словами, все перечисленные способы совершения коррупционных преступлений в сфере госзакупок объединяет криминальная ситуация, при которой только участвующий в сговоре недобросовестный поставщик (исполнитель) извещен о истинных параметрах, сроках, системе оплаты и иных условиях.

В рассматриваемом аспекте следует отметить, что помимо задач раскрытия и расследования указанных преступлений государство уделяет немало внимания профилактике коррупционных действий в сфере госзакупок и практически все федеральные ведомства в настоящее время располагают собственными регламентами, содержащими перечень мер по противодействию коррупции, а также все субъекты РФ имеют свои программы, направленные на предупреждение действий коррупционной направленности в сфере госзакупок⁵.

Помимо прочего предусмотрен механизм антикоррупционного контроля в сфере осуществления госзакупок, целью которого является обеспечение законной, конкурентной контрактной системы. Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на ведение такого контроля, является Федеральная антимонопольная служба, задачами которой на федеральном, региональном и местном уровнях являются плановые (внеплановые) проверки⁶. Вместе с тем

⁵ Например: О мерах, направленных на снижение коррупционных рисков и злоупотреблений в сфере закупок: письмо Минэкономразвития России от 15.06.2016 № Д28и-1501 // Документ опубликован не был.

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // РГ. 2004. 31 июля.

законом № 44-ФЗ предусмотрено три вида антикоррупционного контроля:

- производимый ФАС и иными компетентными госорганами и корпорациями ведомственный контроль (ст. 100 закона № 44-ФЗ);
- контроль, производимый заказчиком, за исполнением условий госконтракта поставщиком (ст. 101 названного закона);
- производимый гражданами (их объединениями) или юридическими лицами общественный контроль (ст. 102 названного закона).

В случаях выявления нарушений в сфере госзакупок, квалифицируемых как коррупционные действия, к ответственности привлекаются виновные граждане (юридические лица) согласно нормам УК РФ.

По нашему мнению, все предпринимаемые усилия в сфере антикоррупционной деятельности в сфере госзакупок, как и постоянная корректировка законодательства, наряду с результатами соответствующих видов контроля и новыми резонансными разоблачениями в СМИ коррупционных сфер, свидетельствуют о наличии серьезных проблем в регламентации самой процедуры госзакупок, которая воспринимается недобросовестными субъектами как благоприятная почва для мошеннических действий и коррупции.

По данным Счетной палаты, ежегодно выявляются нарушения в госзакупках на сумму 70 млрд рублей⁷. В 2015 г. при рассмотрении антимонопольного дела о государственных строительных нормативах ФАС России установлены факты, связанные с составлением смет и расчетами цен за материалы и работу. Выяснилось, что практически все государственные строительные нормативы разработаны частными компаниями, иными словами, государственные строительные нормативы являются частной собственностью определенных лиц (при наличии патента – и интеллектуальная собственность) и ни один регион не может разработанные для себя нормативы утвердить, а если строят по разработанным нормативам, то должны еще платить его авторам⁸. И если в данном аспекте рассматриваемой нами проблемы что-то началось меняться (пусть и не так быстро), то по другим направлениям

⁷ Коррупция в сфере госзакупок и тендеров 2019 г. // Центр Поддержки Предпринимательства. URL: <https://cpp-group.ru/baza-znaniy-smp/poleznye-stati-i-sovety/korruptsiya-v-sfere-goszakupok-i-tenderov/> (дата обращения: 10.03.2019).

⁸ «Миллиарды откатов. Как делают состояния на госзакупках»: интервью начальника управления по борьбе с картелями Федеральной антимонопольной службы Андрея Тенишева. URL: http://www.aif.ru/money/corruption/milliardy_otkatov_kak_delayut_sostoyaniya_na_goszakupkah (дата обращения: 10.03.2019).

реализации коррупционных схем в госзакупках практически все остается по-прежнему.

Своеобразным подтверждением изложенного представляется результат опроса-мониторинга, который был инициирован общественностью и проведен издательством «Известия», в рамках которого были получены данные, от Института экономической политики Гайдара о том, что в среднем объем нарушений при госзакупках оценивается в 2 трлн рублей в год, а расходы федерального бюджета на госзакупки – 16 трлн рублей в год, т.е. потери от неконкурентного поведения при госзакупках составляют примерно 1/8 всех средств, которые отпускает государство на госзакупки.

Следует заметить тот факт, что никакие резонансные коррупционные разоблачения не останавливают чиновников, предполагающих потенциальную возможность получить прибыль от преступления и избежать ответственности.

Интернет-издание «Газета.Ru» со ссылкой на Генеральную прокуратуру России информирует о пятикратном увеличении размера ущерба от коррупции в госзакупках в первом полугодии 2018 г. (с 43,4 млн рублей до 250,6 млн рублей), а в качестве остальных нарушений антикоррупционного законодательства при осуществлении закупочной деятельности правоохранительные органы чаще всего выявляют факты заключения контрактов с лицами, состоящими в родственных либо иных близких отношениях с заказчиком, непринятие должностными лицами мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Очевидно, что резкое увеличение размера ущерба от коррупционных преступлений свидетельствует о безнаказанности чиновников, отвечающих за проведение государственных и муниципальных закупок, что не только приводит к прямому разворовыванию государственных средств, но и ущемляет права добросовестных участников госзакупок.

В этой связи информация о возможности получения Генпрокуратурой таких новых полномочий в сфере борьбы с коррупцией, как поиск (выявление) счетов чиновников в зарубежных банках, выглядит вполне зеркальной мерой.

В 2018 г. в уголовное законодательство были добавлены новые статьи, предусматривающие ответственность за противоправные деяния в контрактной сфере. Нововведения уголовного законодательства России коснулись как преступлений против государственного оборонного заказа, так и осуществления государственных и муниципальных закупок в целом. Положительно следует оценить устранение пробела в законодательстве – появление возможности

привлечения к уголовной ответственности сотрудников предприятий с функциями заказчика, при этом не являющихся должностными лицами, участвующих в хищениях бюджетных средств при закупках, ранее они ограничивались административной ответственностью. Однако введенные законодателем специальные нормы значительно улучшают положение остальных подозреваемых и обвиняемых, в том числе существенно смягчена их ответственность⁹.

Подводя итог, отметим, что российская законодательная база не загонят в какие-либо рамки на закупку предметов роскоши, но когда общество обращает на это внимание, при широкой огласке аукционы отменяются, поэтому немалую роль в профилактике и предотвращении коррупционных схем в госзакупках играет и общественный фактор. Законодательство в сфере закупок должно быть конкурентным. Целесообразно внести изменения в законодательство, которые исключат предквалификацию, субъективизм и иные условия, которые подстроены под определенного покупателя. Также важно ужесточить уголовную ответственность за совершение коррупционных преступлений в сфере осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, так как степень общественной опасности в сфере осуществления государственных закупок очень высока и, на наш взгляд, недооценена законодателем¹⁰.

Список литературы

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // РГ. 2004. 31 июля.

2. Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 28 сент. 2016 г. // Администратор образования. 2016. № 21.

3. Бодяков В.Н., Ключникова М.А. Обеспечение права на возмещение ущерба, причиненного преступлениями в сфере осуществления государственных закупок // Вестник ТвГУ. Серия «Право». 2019. № 2 (58). С. 20 - 27.

⁹ Ключникова М.А., Ткачук Т.А. Уголовное законодательство России в сфере осуществления закупок: некоторые аспекты нового состава преступления // Вестник Владим. юрид. ин-та ФСИН России. 2018. № 4. С. 92.

¹⁰ Бодяков В.Н., Ключникова М.А. Обеспечение права на возмещение ущерба, причиненного преступлениями в сфере осуществления государственных закупок // Вестник ТвГУ. Серия «Право». 2019. № 2 (58). С. 23.

4. Ключникова М.А., Ткачук Т.А. Уголовное законодательство России в сфере осуществления закупок: некоторые аспекты нового состава преступления // Вестник Владим. юрид. ин-та ФСИН России. 2018. № 4. С. 89 - 93.

5. Коррупция в сфере госзакупок и тендеров 2019 г. // Центр Поддержки Предпринимательства. URL: <https://cpp-group.ru/baza-znaniy-smp/poleznye-statii-i-sovety/korruptsiya-v-sfere-goszakupok-i-tenderov/> (дата обращения: 10.03.2019).

6. Кудряшова Е.Р. Коррупция в государственных закупках // Теория и практика современной юридической науки: сб. научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. Самара, 2018. № 5. URL: <http://izron.ru/articles/teoriya-i-praktika-sovremennoy-yuridicheskoy-nauki-sbornik-nauchnykh-trudov-po-itogam-mezhhdunarodnoy/>

7. Пленарное заседание XI форума общероссийской общественной организации «Деловая Россия». М., 2019. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/copy/59775> (дата обращения: 10.03.2019).

THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT AS A GROUND FOR CORRUPTION OFFENSES

T.A. Tkachuk

Vladimir state University named after Alexander Grigorievich and Nikolai Grigorievich Stoletov

M.A. Klyuchnikova

Vladimir Law Institute of the Federal Penal Service

The article is devoted to such a pressing problem for all countries of the world as corruption in public procurement. It is noted that the contract system in the field of procurement is characterized by a high level of defeat by various corruption manifestations. Based on an analysis of the results of a survey of law enforcement officials whose professional activities are related to the identification, disclosure and investigation of procurement crimes to meet state needs, the most common corruption schemes used by unscrupulous participants in the public procurement system are identified and considered, as well as measures taken by the state to their suppression. The authors analyze the measures to prevent corruption in public procurement. The article indicates the need to tighten liability for committing corruption crimes in the field of public procurement.

Keywords: *corruption, crimes in the sphere of public procurement, corruption crimes, contract system.*

Об авторах:

ТКАЧУК Татьяна Алексеевна – д-р юр. наук, профессор, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин Юридического института им. М.М. Сперанского Владимирского государственного университета имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых (600000, г. Владимир, ул. Горького 87), e-mail: tatkachyk@mail.ru.

КЛЮЧНИКОВА Майя Александровна – преподаватель кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики юридического факультета Владимирского юридического института ФСИН России (600020, г. Владимир, ул. Большая Нижегородская, 67е), e-mail: 33-maya@mail.ru.

TKACHUK Tatiana – Doctor of Law, Professor, professor of Criminal Law Studies Department of Law Institute named after M. M. Speransky of Vladimir State University named after A.G. and N.G. Stoletov (600000, Vladimir, Gorky St. 87), e-mail: tatkachyk@mail.ru

KLYUCHNIKOVA Maya – lecturer of the Department of criminal procedure law and criminology of the faculty of law of the Vladimir law Institute of the Federal Penal Service (600020, Vladimir, Bolshaya Nizhegorodskaya street, 67e), e-mail: 33-maya@mail.ru

Ткачук Т.А., Ключникова М.А. Сфера государственных закупок как почва для коррупционных преступлений // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2019. № 4. С. 60 – 68.