

Ходасевич Олег Николаевич,

кандидат юридических наук, начальник кафедры оперативно-разыскной деятельности ФГКОУ ВО «Уральский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», г. Екатеринбург
Vaha_694@mail.ru



Шаламова Евгения Юрьевна,

курсант ФГКОУ ВО «Уральский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», г. Екатеринбург
Shalamova_evgeni@mail.ru

Коррупция в сфере государственных закупок

Аннотация. В статье рассмотрены отдельные виды преступного нарушения принципов конкуренции при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд. Определена взаимосвязь между нарушением принципа конкуренции при осуществлении государственных заказов и коррупционной основой его нарушения. Отражены некоторые аспекты выявления и раскрытия отдельных преступлений в сфере государственного контракта.

Ключевые слова: государственные закупки, конкуренция, коррупция, схема, сговор.

Раздел: (03) философия; социология; политология; правоведение; науковедение.

Государственные закупки направлены на обеспечение государственных и муниципальных нужд. Для повышения эффективности и результативности осуществления государственных заказов, обеспечения открытости и гласности их осуществления, а также для противодействия коррупции и поддержания конкуренции был принят Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ (далее – ФЗ № 44) [1].

Однако следует отметить, что, согласно данным международной организации “Transparency International”, наиболее склонным к преступной, в том числе к коррупционной, деятельности является сектор государственных закупок [2]. Сложившаяся ситуация обусловлена проблемами правового регулирования данной сферы, в том числе имеющимися «противоречиями» в ФЗ № 44 и практикой применения положений данного закона.

Согласно данным, представляемым Счетной палатой Российской Федерации, за 2016 г. выявлено 414 нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок на общую сумму 17,136 млрд рублей.

Такое положение дел ставит перед правоохранительными органами и органами финансового контроля общую цель, заключающуюся в предупреждении и пресечении коррупционных проявлений в рамках осуществления процедур государственных закупок.

Исследования Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма показывают, что около 70% государственных расходов в дальнейшем приобретают форму государственных контрактов, причем коррупционные риски сохраняются не только в момент распределения государственных средств, но и в момент формулировки технического задания, определения требований к поставщику и его товару, услуге или работе, что находит выражение в ограничении конкуренции, на чем хотелось бы остановиться более подробно.

Одним из принципов осуществления закупок в соответствии со ст. 8 ранее указанного закона является принцип обеспечения конкуренции, который гласит, что кон-

трактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком. Кроме того, согласно положениям данного принципа, конкуренция основывается на соблюдении как ценовой, так и неценовой конкуренции для выявления лучших условий поставок товаров. Организациям, осуществляющим закупки, запрещается предпринимать действия, приводящие к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

В данном ключе следует отметить, что в соответствии с п. 17 ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» признаками ограничения конкуренции наряду с другими являются сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с изменениями конъюнктуры рынка [3].

Нарушения в сфере государственных закупок зачастую связаны с ограничением данного принципа – принципа конкуренции, несоблюдение которого влечет подрыв антикоррупционных основ.

Способы ограничения конкуренции в сфере государственных закупок можно классифицировать следующим образом:

- 1) связанные с указанием в документации технических описаний, ограничивающих выбор товаров, работ или услуг;
- 2) связанные с прямыми нарушениями правил проведения государственных закупок;
- 3) осуществляемые посредством ограничения по времени исполнения государственного заказа;
- 4) направленные на ограничение участия малого и среднего бизнеса;
- 5) осуществляемые путем составления технического описания, ограничивающего круг исполнителей;
- 6) связанные с ограничением доступа исполнителей к оформлению и подаче заявки на исполнение государственного заказа.

Совершению данных нарушений зачастую предшествует сговор, под которым подразумевается договоренность участников закупки о том, кто в результате конкурса станет исполнителем заказа [4]. Данные действия напрямую указывают на коррупционную направленность совершаемых нарушений, что впоследствии образует состав преступления.

Из всех субъектов, которыми совершаются нарушения в сфере государственного заказа, а к ним относятся организаторы и участники закупок, а также представители органов контроля, наиболее связанными с коррупционными проявлениями оказываются организаторы закупок. Это определяется тем, что наибольшее количество нарушений допускается при формулировке технического задания на исполнение заказа, в котором может прослеживаться не только ограничение конкуренции, но и определение требований, которым удовлетворяет единственный исполнитель.

При разграничении нарушений, совершаемых заказчиками, необходимо учитывать момент, в который они совершаются. Если выявлено нарушение, свидетельствующее о техническом описании, ограничивающем выбор поставщиков, ограничении доступа к оформлению и подаче заявки, а также иные нарушения, связанные с ограничением конкуренции, можно предполагать, что данному нарушению предшествовало получение «вознаграждения» за выбор конкретного исполнителя заказа. Помимо этого получение «вознаграждения» может быть осуществлено и на финальном этапе государственного

контракта: в момент приема товаров, работ, услуг, когда осуществляется приемка невыполненных работ либо прием товаров, работ, услуг ненадлежащего качества.

Особняком стоят преступные действия, когда хищение бюджетных средств осуществляется путем использования фиктивной документации, когда государственный заказ фактически не заключается и не исполняется, а такие документы, как государственный контракт и платежное поручение на перечисление денежных средств, имеются.

Что касается преступлений, совершаемых участниками закупок, то к ним следует отнести сговор с организаторами закупок с целью получения исполнения заказа, другими словами, дачу «вознаграждения» с целью создания благоприятных условий для собственного экономического субъекта и вытеснения других при помощи создания для них барьеров. Также данная ситуация может возникнуть и при сдаче невыполненных работ либо сдаче товаров, работ, услуг ненадлежащего качества. Кроме того, участники государственных закупок осуществляют хищение бюджетных средств путем обмана или злоупотребления доверием организаторов торгов: ими могут быть использованы поддельные документы с целью выигрыша на торгах, свидетельствующие о банковских гарантиях, подтверждающих оборот денежных средств на предприятии, подтверждающих наличие денежных средств для обеспечения контракта и т. п.

Количество способов совершения преступлений лицами, занимающими должности контрольных органов, не так велико, однако их общественная опасность представляется нам наиболее высокой, поскольку кто, как не контрольные органы, должны выявлять и пресекать имеющиеся нарушения. Так, наиболее часто отмечается неприменение мер по выявленным нарушениям в ходе рассмотрения жалоб с целью присуждения победы на торгах «своим» участникам. Кроме того, может быть совершено вымогательство за рассмотрение жалобы при её получении.

Более подробно остановимся на нарушениях, осуществляемых организаторами закупки, связанных с предварительным сговором с участниками закупки для предоставления преференций при проведении торгов.

Примерами осуществления нарушений, совершенных путем оформления технического описания, ограничивающего выбор товаров, работ и услуг, могут являться следующие «схемы» их совершения:

- 1) указание в документации конкретной торговой марки без определения эквивалента;
- 2) отсутствие существенных для исполнения заказа сведений, таких как подробное техническое задание, регламент поставки товара, выполнения работ, оказания услуг, объективно описанные технические характеристики, что препятствует участию сторонних заказчиков;
- 3) размещение многомиллионного заказа, техническое задание к которому сокращено до нескольких страниц и не дает полного представления о сути контракта и требуемых работах.

Что касается прямых правил нарушения госзакупок, то наиболее часто встречаются следующие нарушения:

- 1) игнорирование требования о проведении обязательного общественного обсуждения закупок на сумму более 1 млрд рублей;
- 2) начальная (максимальная) цена контракта не обоснована или обоснована некорректно, без использования принятых методов расчета;
- 3) заключение контракта не с тем участником, который предложил минимальную стоимость контракта;
- 4) неверно составленные документы закупки (ошибки в итоговом протоколе, перечне обязательных сведений, датах и времени проведения процедур).

Ограничение доступа к оформлению и подаче заявки зачастую осуществляется на основе написания документации заказа в нераспространенных текстовых редакторах и защиты документации от чтения паролем, ограничения возможности поиска и копирования информации в документации заказчика.

Ограничение времени исполнения заказа также встречается довольно часто. Например, срок исполнения заказа сокращается так, что без готового решения контракт не может быть исполнен. Другими словами, доверенный исполнитель должен сначала практически выполнить контракт и, когда он будет на финальной стадии работ, объявить конкурс с нереально маленьким сроком исполнения.

Ограничение доступа к исполнению заказа малых и средних предприятий может осуществляться за счет того, что однотипные работы по контракту необходимо выполнить на большом количестве объектов, то есть создается ситуация, когда закупщик вступает в сговор с крупным исполнителем на огромный объем однотипных работ, которые попросту не смогут выполнить небольшие компании.

Кроме того, создаются и технические описания, ограничивающие круг участвующих субъектов. Так, могут быть включены завышенные требования к исполнителю заказа в отношении опыта, наличия лицензий, сертификатов и т. д., не относящиеся к сути контракта. Также могут отклоняться заявки отдельных участников по формальным признакам в связи с отсутствием документов, которые не указаны в минимальной номенклатуре сведений, необходимых для участия в заказе.

Таким образом, полученная информация о допущении нарушений в сфере государственного заказа может свидетельствовать о совершении хищения бюджетных денежных средств, а также ограничении принципа конкуренции, связанного с совершением преступлений коррупционной направленности.

Потребности практики требуют решения проблем, имеющих при выявлении, раскрытии и расследовании преступлений в сфере государственных закупок.

К данным проблемам относится высокая латентность данных преступлений, поскольку участники государственных закупок зачастую не стремятся сообщать о фактах ограничения конкуренции, связанных с коррупцией, правоохранительным органам.

Анализируя некоторые из классификационных групп совершаемых нарушений, в ходе исследования мы установили следующие особенности выявления, раскрытия и предотвращения каждой из них.

Одним из нарушений, напрямую указывающих на коррупционную взаимосвязь заказчика с конкретным поставщиком, является указание в документации заказа конкретной торговой марки, товара, работы или услуги, которую необходимо получить.

Сущность данной схемы заключается в том, что в подготовленной документации государственного заказа определяется единственный поставщик – конкретная торговая марка, без указания возможности поставки товара-эквивалента. Данные действия приводят к ограничению конкуренции в определенном секторе рынка, в рамках которого и осуществляется государственная закупка.

На первом этапе выявление данного нарушения возможно путем мониторинга контрактов, который позволит определить заказы с конкретным указанием торговой марки, а также путем анализа документации государственного заказа, извещения о закупке, в которых объектом поиска будут выступать аналогичные сведения. Помимо этого, необходимо определить, возможно ли выполнение заказа при поставке товара не конкретной марки, а товара-эквивалента. Данные сведения также содержатся в документации заказа. В случае, если поставка товара-эквивалента невозможна, у пра-

воохранительных органов имеются все основания полагать, что государственный заказ осуществлен с нарушениями 44-ФЗ. Возможно, произошло нецелевое расходование бюджетных денежных средств

Также в документации может быть указан неполный перечень требований к заказу, что препятствует формированию предложений исполнителей.

Суть данного нарушения заключается в сокрытии части требований для «обычных» заказчиков, что преграждает путь к подаче заявки. Зачастую не указывается регламент поставки товара, не полностью описываются технические характеристики, техническое задание. Данные действия приводят к формированию неполной документации у поставщиков товаров, что не позволяет им участвовать в выполнении государственного заказа, и, как следствие, к ограничению конкуренции и возможности увеличения заказчиком общей стоимости контракта. Как и ранее рассмотренный способ хищения бюджетных денежных средств, данный вид может быть выявлен в документации заказа: сложные в техническом исполнении государственные заказы без технических требований к их выполнению или без технических заданий являются объектом поиска правоохранительных органов в данном случае.

Зачастую о фактах коррупционной направленности и нецелевого расходования бюджетных средств свидетельствует краткая формулировка и описание государственного заказа на большую денежную сумму.

Техническое задание в данном случае описывается пространно, без указания конкретных характеристик, что препятствует его исполнению «обычными» поставщиками, и дает возможность исполнения данного заказа тем лицам, кто осведомлен о всех требованиях и нюансах, необходимых для его исполнения. Данное нарушение ведет к ограничению конкуренции путем разъяснения конкретному исполнителю всех требований контракта и недопущения других предприятий к его реализации из-за сокращения технического задания, которое не содержит информации о выполнении конкретных работ.

При анализе документации необходимо понимать, какие государственные заказы требуют большого количества документации; кроме того, данное нарушение можно выявить с помощью эксперта, привлекаемого заказчиком в соответствии с ФЗ № 44 в определенных случаях. В данной ситуации необходимо привлечение эксперта, например, для оценки конкурсной документации или оценки заявок на участие в конкурсе [5]. Эксперт на основе анализа документации сможет установить, соответствует ли количество имеющихся документов минимально необходимому набору, а также подходят ли участники конкурса заявленным требованиям.

В связи с вышеизложенным можно отметить, что ограничение конкуренции в сфере государственных закупок подрывает не только антикоррупционные основы, но и экономику всей страны в целом.

Ссылки на источники

1. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru>.
2. Дараган В. В. Преступность в сфере государственных закупок и её взаимосвязь с коррупционной преступностью // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2015. – № 3. – С. 61.
3. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>.
4. Бочкова Ю. А. Сговоры на торгах при осуществлении государственных закупок // Проблемы современной экономики. – 2014. – № 4. – С. 117–120.
5. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Oleg Khodasevich,

Candidate of Juridical Sciences, Head of the Operational Investigative Department, Ural Law Institute of the Russian Federation Ministry of Internal Affairs, Yekaterinburg

Vaha_694@mail.ru

Evgenia Shalamova,

Student, Ural Law Institute of the Russian Federation Ministry of Internal Affairs, Yekaterinburg

Shalamova_evgeni@mail.ru

Corruption in public procurement

Abstract. The article deals with certain types of criminal violation of competition principles in the procurement for state and municipal needs. The authors determine relationship between the violation of the competition principle in the implementation of state orders and the corruption basis of its violation. Some aspects of detecting and disclosing certain crimes in the sphere of the state contract are discussed.

Key words: public procurement, competition, corruption, scheme, collusion.

References

1. *Federal'nyj zakon ot 5 aprelja 2013 g. № 44-FZ "O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlja obespechenija gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd"*. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy "Konsul'tantPljus". Available at: <http://www.consultant.ru> (in Russian).
2. Daragan, V. V. (2015). "Prestupnost' v sfere gosudarstvennyh zakupok i ejo vzaimosvjaz' s korrupcionnoj prestupnost'ju", *Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii*, № 3, p. 61 (in Russian).
3. *Federal'nyj zakon ot 26 ijulja 2006 g. № 135-FZ "O zashhite konkurencii"*. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy "Konsul'tantPljus". Available at: <http://www.consultant.ru> (in Russian).
4. Bochkova, Ju. A. (2014). "Sgovory na torgah pri osushhestvlenii gosudarstvennyh zakupok", *Problemy sovremennoj jekonomiki*, № 4, pp. 117–120 (in Russian).
5. *Federal'nyj zakon ot 5 aprelja 2013 g. № 44-FZ "O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlja obespechenija gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd"*.

Рекомендовано к публикации:

Горевым П. М., кандидатом педагогических наук,
главным редактором журнала «Концепт»

Поступила в редакцию <i>Received</i>	25.01.18	Получена положительная рецензия <i>Received a positive review</i>	08.02.18
Принята к публикации <i>Accepted for publication</i>	08.02.18	Опубликована <i>Published</i>	24.03.18



www.e-koncept.ru

Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

© Концепт, научно-методический электронный журнал, 2018

© Ходасевич О. Н., Шаламова Е. Ю., 2018