

Коррупция в сфере закупок для государственных нужд как следствие неэффективного применения профильного законодательства

Тимошенко А.А.,

кандидат юридических наук, доцент,
профессор Академии Генеральной прокуратуры РФ,
заместитель главного редактора «Российского журнала правовых исследований»
E-mail: antim1@yandex.ru

Аннотация. В статье на основе анализа официальной статистики дается срез современного состояния федеральной контрактной системы закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд. Автором сделан вывод о создании государством необходимых предпосылок для обеспечения в этой сфере справедливой и честной конкуренции. Однако размах коррупционных проявлений, недостатки в работе правоохранительных органов создают условия для массовых злоупотреблений со стороны недобросовестных должностных лиц организаций-заказчиков и их соучастников — аффилированных предпринимателей. Автором предлагаются конкретные меры по устранению выявленных недостатков.

Ключевые слова: государственные закупки, коррупция, федеральная контрактная система, строительные подряды.

Задачей эффективного управления экономикой страны является создание надлежащих условий для развития конкуренции на рынке поставщиков необходимых государству товаров, исполнителей работ или услуг. Именно это позволит обеспечить развитие государства и общества, уберечь от социальной напряженности, вызванной безработицей или частными случаями коррупции.

В силу специфики российской системы организации хозяйства, до настоящего времени вынужденной учитывать ее сырьевую зависимость, бюджетные интервенции имеют существенное значение для экономики.

Так, по данным Минэкономразвития России, более 43 % ВВП распределяется через рынок государственных закупок¹. При этом собственно на долю прямых закупок для государственных нужд, осуществляемых государственными учреждениями в порядке, установленном специальным Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»² (далее — Федеральный закон № 44-ФЗ, Закон о контрактной системе), приходится относительно небольшая сумма не более 5,5 трлн руб. в 2015 г. Тогда как в том же году в рамках Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»³ (далее — Федеральный закон № 223-ФЗ), который также регулирует распределение бюджетных денежных

средств, выделенных из бюджетам государственным корпорациям, унитарным предприятиям⁴, контрактов заключено на сумму, которая превышает 23 трлн руб. Так, только компания «Роснефть» в прошлом году израсходовала таким образом свыше 4,5 трлн руб.⁵

Между тем традиционно сфера государственных закупок подвержена коррупции.

В серьезном историческом исследовании коррупции, проведенном Ю.В. Кузовковым⁶, отмечается, что ее зачатки в эллинистическом мире встречались еще в 320 г. до н.э. При этом самым первым зафиксированным фактом ее проявления считается создание искусственно завышенных цен за закупку продовольствия для нужд греческого государства в Египте со стороны греческого наместника на берегах Нила Клеомена⁷. Негативность последствий очевидна: на территории Древней Греции в течение 5 лет фиксировался голод среди населения.

На актуальность данной проблемы для современной России указывается в различных источниках на протяжении последних 5 лет.

⁴ Разница относительно предмета регулирования названных федеральных законов заключается в том, что в рамках Федерального закона № 223-ФЗ, в отличие от универсального Федерального закона № 44-ФЗ, заказчиками по государственным контрактам выступают государственные корпорации, государственные компании, субъекты естественных монополий, унитарные предприятия и ряд других юридических лиц, имеющих существенную (свыше 50 %) долю государственного участия в их уставных капиталах.

⁵ См.: Ключев Е. «Роснефть» приблизилась к государству по объему закупок. URL: <http://www.rbc.ru/economics/> (дата обращения: 25.02.2016).

⁶ См.: Кузовков Ю.В. Мировая история коррупции. М.: Анима-Пресс, 2010.

⁷ См.: Кузовков Ю.В. Указ. соч. С. 5.

¹ Официальный сайт Минэкономразвития России. URL: <http://economy.gov.ru/> (дата обращения: 03.01.2016).

² СПС «КонсультантПлюс».

³ СПС «КонсультантПлюс».

В 2012 г. аудиторами Счетной Палаты РФ по результатам проверки лишь 10 % заказчиков выявлено различного рода нарушений на 130 млрд рублей; по данным портала «SuperJob.ru», 70 % опрошенных в 2010 г. руководителей хозяйствующих субъектов пожаловались на коррупцию в сфере государственных закупок⁸.

В октябре 2013 г. Президент РФ В.В. Путин на заседании Госсовета указал на нарушения по более чем 60 % государственных и муниципальных заказов из проверенных 10 тыс. государственных контрактов⁹.

В том же году прокурорами было выявлено свыше 40 тыс. нарушений коррупционного характера в данной сфере, а более 45 % опрошенных ВЦИОМ экспертов в области экономики признали коррумпированность всех государственных закупок без исключения¹⁰.

По данным Генеральной прокуратуры РФ, общая сумма хищений, а также незаконных действий с государственным имуществом, выявленных в 2015 г. только в оборонно-промышленном комплексе страны, исчисляется десятками миллиардов рублей, расследуется свыше 250 уголовных дел.

При этом, по мнению Руководителя Администрации Президента РФ С.Б. Иванова, озвученному им на заседании Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции 26.01.2016, достижения правоохранительных органах в деле борьбы с откатами «пока очень скромные»¹¹.

В теневой оборот вовлечены не только заказчики и исполнители, но и организаторы торгов — коммерческие организации.

Так, в 2015 г. уголовное дело в связи с хищением денежных средств Министерства обороны РФ возбуждено в отношении специализированной организации, оказывающей консалтинговые услуги в сфере госзаказа, включая подготовку по заявкам хозяйствующих субъектов «100 % проходимых заявок» на участие в государственных закупках, подготовку «100 % сложных техзаданий» и т.д.

На полках книжных магазинов можно встретить «методические пособия» по совершению

«откатных» преступлений. Бросается в глаза, например, такое оригинальное произведение: Ткаченко Д. и Горбачева М. «Переговоры об откате» (М.: Вершина, 2008)

Ситуация усложняется еще и высокой латентностью таких преступлений ввиду обоюдной заинтересованности взяткодателя и взяткополучателя в их укрывании. По данным Академии Генеральной прокуратуры РФ, большинство опрошенных предпринимателей предпочитают не сообщать о фактах, поступивших к ним со стороны заказчиков предложений вступить в коррупционные отношения¹².

Данные обстоятельства в совокупности с иными факторами, включая отсутствие в уголовном законе правовой возможности конфисковать имущество коррупционера, позволили международной рейтинговой организации Transparency International включить Россию в группу стран с высоким уровнем коррупции¹³.

Справедливости ради стоит отметить, что в «цивилизованных» странах эта проблема также вполне злободневная. По данным той же Transparency International, в мире за счет коррупции в сфере государственных закупок ежегодно теряется не менее 400 млрд долларов, что повышает государственные затраты на 20–25 %, а в ряде стран Азии — до 100 %¹⁴.

Примечательно, что в США «откаты», как правило, замаскированы под видом официальной передачи/перевода денежных средств правящей в том или ином регионе политической силе в рамках финансирования благотворительного или избирательного фонда чиновника-руководителя, муниципального чиновника. Так, городской подрядчик Джеффри Томпсон (Jeffrey E. Thompson) именно на избирательную компанию мэра Вашингтона Винсента Грея (Vincent C. Gray) в 2010 г. потратил более 650 тыс. долларов США¹⁵.

Опасность массового коррумпирования сферы государственных закупок в России связана с возможностью усиления социального напряжения, так как она ведет к сокращению рабочих мест с одновременной демонстрацией баснословных состояний «доверенных» бизнесменов и «удачливых» чиновников.

Однако на протяжении последних 25 лет россиянам навязывали идеалы так называемого

⁸ См.: Сухаренко А.Н. Проблемы противодействия коррупции в системе государственных закупок // Мониторинг правоприменения. 2013. № 3. С. 50–54.

⁹ См.: Тер-Овсепян С.В. Ущерб от коррупции в сфере государственных закупок // Научный журнал КубГАУ. 2014. № 104 (10). URL: <http://ej.kubagro.ru/> (дата обращения: 12.12.2015).

¹⁰ Криминологическая характеристика незаконной передачи части денежных средств, получаемых за исполнение государственного и муниципального заказа, исполнителем заказа должностному лицу государственного или муниципального органа (учреждения) за представление указанного заказа («откатов»): доклад. М.: Академия Ген. прокуратуры РФ, 2014. С. 3.

¹¹ Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/> (дата обращения: 27.01.2016).

¹² См.: Криминологическая характеристика... С. 13.

¹³ См.: Рождественский И., Козлов В., Михайлова А., Рустомова Ф. Управа на мздоимцев: как боролись с коррупцией в России. URL: <http://www.rbc.ru/economics/> (дата обращения: 27.01.2016).

¹⁴ См.: Павленко И.А. Коррупция в сфере государственных закупок // Теория и практика общественного развития. 2013. № 10. С. 378.

¹⁵ Мэра Вашингтона уличили в использовании секретного фонда для избрания. URL: www.lenta.ru (дата обращения: 03.01.2016).

общества потребления, то есть социума, стремящегося не накопить материальные ресурсы для будущих поколений, а их потратить, приобретая товары и услуги¹⁶.

Это явление укореняется в культурных сферах общественной жизни, определяет на долгие годы образ мыслей человека, разрушает его ценностные устои. Культуролог А.Н. Ильин абсолютно верно обратил внимание на следующее: «ранее стратификация общества основывалась на месте работы, на месте в социальной системе распределения труда, а сам труд и трудовая добросовестность были условиями человеческого достоинства и общественного уважения <...> теперь классификационным первенством обладает стиль жизни, на который указывает тело, одежда, машина, место отдыха»¹⁷.

Запросы современных выпускников вузов значительны. Интервьюирование автором работников, занятых в престижных отраслях народного хозяйства — нотариусов, сотрудников востребованных юридических фирм, аудиторов, экономистов — доказывает этот тезис. Так, 70 % из 100 опрошенных специалистов указали на неадекватные профессиональному уровню и опыту работы запросы «молодежи». К примеру, при устройстве на работу помощником нотариуса в г. Москве выпускница вуза потребовала зарплату в 500 тыс. руб. в месяц.

Соответственно, невозможность удовлетворить свои социальные потребности вызывает у молодежи протест, эскапизм — вплоть до самоубийства.

Известный криминолог Я.И. Гилинский пишет: «Уровень <...> и динамика самоубийств лишь косвенно отражают потребительские интенции населения: «исключенные» (социологический термин для описания групп населения, лишенных комфортного доступа к материальным ресурсам. — А.Т.) чувствуют себя все более обездоленными и, наряду с «уходом» в алкоголь и наркотики, могут решиться на тотальный уход из жизни»¹⁸.

До недавнего времени социальная напряженность в обществе и так оставалась высокой. Среди трех основных проблем государства, по данным ВЦИОМ, в 2011–2012 «протестных» годах россияне называли коррупцию¹⁹, а летом 2014 г.

довольно значительное число граждан (более 30 % опрошенных) допускали возникновение в России цветной революции по типу грузинской или украинской²⁰.

Получается замкнутый круг: коррупция, в том числе и в сфере госзаказа, создает препятствия здоровому развитию экономики, лишает людей заработной платы, а общество потребления усугубляет ситуацию, маргинализует человека²¹, делая для него недоступной систему им же культивируемых ценностей.

Любой **контроль за законностью государственных закупок** возможен при функционировании **эффективного законодательства**, которое требует проводить в жизнь главный принцип закупок — объективность и честность.

Проблемы коррупционного толка при распределении бюджетных денежных средств прежде всего возникают в государствах с преимущественно рыночной экономикой, так как именно в ней нажитые преступным путем деньги можно беспрепятственно потратить. Соответственно, для повышения эффективности своих расходов государство заинтересовано в построении максимально прозрачного законодательства, устанавливающего понятные для всех участников государственно-частных взаимоотношений правила. Появление различного рода неконкретных норм, устанавливающих искусственные основания для отклонения заявок на участие в организуемых государством торгах, вредит основной цели законодателя — обеспечить честные торги.

Параллельно должна устанавливаться система мониторинга расходования денежных средств участниками государственно-закупочных отношений и их сотрудниками.

Анализ становления в России государственно-закупочного законодательства свидетельствует о понимании руководством страны этой задачи и постепенной ее реализации в конкретных законодательных актах.

По наблюдению одного из исследователей проблемы А.А. Бурмистрова, первый шаг в развитии соответствующего законодательства положен в связи с выходом Указа Президента РФ

¹⁶ См. подробное исследование: Мун Д.В. От кризиса к кризису: ресурсный вызов обществу потребления // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2009. № 11. С. 107–114.

¹⁷ Ильин А.Н. Культура общества потребления: философские, психологические, социологические аспекты: учеб. пособие. Омск: Изд-во ОмГПУ, 2014. С. 34.

¹⁸ Гилинский Я.И. Девиантность в обществе потребления // Криминологический журнал БГУЭП. 2009. № 4 (10). С. 9.

¹⁹ Мамонов М.В. Протестная активность россиян в 2011–2012 гг.: основные тренды и некоторые закономерности //

Мониторинг общественного мнения. 2012. № 1 (107). URL: <http://wciom.ru/fileadmin/file/monitoring/> (дата обращения: 09.01.2016).

²⁰ База данных результатов всероссийских опросов общественного мнения «Архивариус», проводимых ВЦИОМ. URL: <http://wciom.ru/database> (дата обращения: 09.01.2016).

²¹ Надо всегда помнить, что причиной любой социальной революции является, по выражению П.А. Сорокина, одного из самых значительных российских социологов, свидетеля октябрьского переворота в России 1917 г., неудовлетворенность инстинктов — в еде, безопасности, в приобретении и удержании собственности» (Сорокин П.А. Социология революции. М.: РОССПЭН, 2005. С. 320–321).

от 15.10.1991 № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году»²², а также Постановления Совета Министров РСФСР от 23.10.1991 № 558 «Об организации материально-технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году»²³, которыми упразднено централизованное распределение материальных ресурсов²⁴.

Однако принятие декларативного по своей сути Закона РФ от 28.05.1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»²⁵, а также лишение для государственных нужд для обеспечения справедливых государственных закупок Федерального закона от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» решение первой из названных задач не обеспечивали²⁶. Они наполнены нормами-принципами, применение которых становилось невозможным в условиях отсутствия повседневных правовых регуляторов. Поэтому систему, при которой должностное лицо заказчика самостоятельно принимало решение об определении поставщика и беспрепятственно получало так называемый откат, законодательство не разрушало.

Постепенно ситуация стала меняться с принятием Указа Президента РФ от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», а также Федерального закона от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». В этих законодательных актах устанавливалась уже конкретная процедура отбора поставщика для государственных нужд — конкурс. Теперь требуется обязательное опубликование объявления о потребности заключить контракт. Однако главным недостатком законодательных актов стало отсутствие четких критериев оценки заявок на участие в торгах, а также отсутствие препятствий для публикации извещений о торгах в малодоступных для большинства предпринимателей средствах массовой информации.

Настоящим прорывом в законодательном регулировании государственной закупочной деятельности стал Федеральный закон от 21.07.2005

№ 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон № 94-ФЗ). Именно им названные недостатки были устранены, сформирована система контроля в сфере размещения заказов в лице Федеральной антимонопольной службы и Рособоронзаказа, постепенно введена единая информационная система размещения объявлений о торгах на специальном сайте в сети Интернет.

Однако возможности для «коррупционно-го маневра» должностных лиц заказчиков по-прежнему оставались за счет использования недостатков основного способа размещения заказов — конкурса. Благодаря аффилированности с заказчиком, недобросовестный подрядчик мог обеспечить себе преимущество при заключении контрактов путем искусственного завышения отдельных количественных показателей своей заявки, например, путем сокращения срока выполнения работ. При этом законодатель не обязывал заказчика во всех случаях взыскивать пеню за просрочку исполнения государственного контракта, а установить ее размер, к примеру, в сумме, эквивалентной 3 % от цены контракта за каждый день просрочки, не воспрещалось.

Кроме того, до 2009 г. правоприменительная практика не содержала требования о размещении на официальном сайте в сети Интернет при объявлении строительных подрядов²⁷ проектно-сметной документации. Действительно, предпринимателю было сложно решиться принять участие в торгах на основе лишь одного объявления примерно такого содержания: «построить многоквартирный жилой дом общей площадью столько-то квадратных метров».

В 2009 г. в Федеральный закон № 94-ФЗ вносятся изменения, и появляется новая, ставшая основной форма торгов — открытый аукцион в электронной форме. Здесь сложно что-то придумать в обход закона. Заказчик размещает заказ на строительство некоего объекта, несколько фирм-участников выражают согласие построить его для нужд государства, предлагают свою цену, о которой сообщают заказчику дистанционно посредством сети Интернет (это сделано для недопущения сговора между участниками размещения заказа). При этом в подтверждение своей квалификации заказчику

²² СПС «КонсультантПлюс».

²³ СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ См. подробнее: Бурмиров А.А. Совершенствование государственного заказа в Российской Федерации (начало 1990-х до 2005 г.) // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 4. С. 231.

²⁵ СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ Сказанное также справедливо и по отношению к принятым в то же время Федеральному закону от 29.12.1994 № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» и Федеральному закону от 27.12.1995 № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷ А именно они и стали наиболее востребованным для коррупционеров способом приобретения материальных благ, что заставляет нас в дальнейшем остановиться на них подробнее. В сфере строительства закупается более 39 % от общего объема закупок (или 2,07 трлн руб.) (См.: Доклад Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2015 г. URL: <http://economy.gov.ru/> (дата обращения: 09.01.2016).

представляются копии необходимых лицензий и допусков, сама фирма работает в условиях контроля со стороны уполномоченных государственных органов.

При буквальном толковании закона со стороны контролирующих органов данный способ размещения заказа стал бы идеальным для обеспечения реализации принципа честной конкурентной борьбы, когда определяющее значение имеют не связи и «коррупционная составляющая» бизнеса, а экономика, возможность предложить наиболее выгодные для государства условия исполнения государственного контракта.

Однако надежды не оправдались в связи с действиями контролирующих органов — Федеральной антимонопольной службы и Федеральной службы по оборонному заказу.

Согласно распространенной ими практике толкования Федерального закона № 94-ФЗ в части порядка рассмотрения первых частей заявок на участие в открытом аукционе в электронной форме, в ходе этой процедуры должно было учитываться описание поставляемых товаров, в том числе при выполнении работ, связанных со строительством.

Между тем в п. 2 ч. 4 ст. 41.8 рассматриваемого закона закреплено право предпринимателя не приводить в заявке участника размещения заказа этих сведений, в случае если он предлагает к поставке товар, указание на товарный знак которого содержится в документации об открытом аукционе. Как раз такая ситуация строительным законодательством и предусмотрена, так как любое возведение объектов капитального строительства должно осуществляться в соответствии с проектно-сметной документацией, размещение которой на сайте www.zakupki.gov.ru обязательно в соответствии с требованиями ФАС России, введенными до заказчиков лишь 2009 г.²⁸

Согласно постановлению Правительства РФ от 16.08.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию»²⁹, проектная документация по возведению объекта капитального строительства должна содержать объектные и локальные расчеты (сметы), сметные расчеты на отдельные виды затрат (п. 30). Естественно, методика составления таких документов предполагает обращение к утвержденным в установленном порядке справочникам товаров в соответствии с их стоимостью. Следовательно, заказчик не может объявить размещение заказа без положительного заключения государственной экспертизы, для которого необходимо иметь представление о товарах, требуемых к поставке для возведения объекта.

²⁸ См.: Решение Комиссии ФАС России по делу от 23.03.2009 № К-139/09. URL: <http://solutions.fas.gov.ru/> (дата обращения: 10.10.2012).

²⁹ СПС «КонсультантПлюс».

Таким образом, контролирующие органы стали поощрять практику искусственного усложнения заказчиками документации об открытом аукционе в электронной форме в целях отсеечения неугодных подрядчиков, что привело к недопуску заявок и признанию аукционов несостоявшимися в более чем 70 % случаев³⁰.

При этом контролирующие органы считали законным отклонение заявок участников размещения заказов из-за допущенных ошибок по одному незначительному товару из нескольких тысяч.

Суды данные факты списывали на техническую ошибку и справедливо отменяли решения антимонопольных комиссий. Однако судебный способ защиты стал невостребованным ввиду длительности процедуры обжалования.

Между тем ошибки допускали и сами заказчики, что приводило к отмене результатов торгов.

Тем самым в руках контролирующих органов к 2011 г. оказалась возможность повлиять на результаты любой закупки.

Это стало почвой для возникновения конфликта между ФАС России и Министерством экономического развития РФ, выразившим интересы заказчиков, относительно перспектив развития профильного законодательства.

К 2011 г. разработано два варианта реформы:

- 1) внести незначительные изменения в действующий закон;
- 2) обеспечить принятие нового закона, где власть контролирующего органа будет подорвана за счет отказа от процедуры открытого аукциона в электронной форме.

Как известно, победила вторая точка зрения, и был принят Федеральный закон № 44-ФЗ, который действует по настоящее время.

Данный закон «разрекламирован», благодаря наличию в нем ряда «инновационных» положений — общественное обсуждение закупок, трехгодичное планирование закупок, составление планов-графиков, введение единой информационной системы в сфере закупок, установление правил определения цены контракта. Кроме того, этим законом назван приоритетный способ закупки — конкурс, где, как мы уже отмечали, «власть» контролирующих органов минимальна.

Практика применения его положений свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства. Дело в том, что по названным позициям он устанавливает лишь декларативные нормы, реальных препятствий коррупции они не создают.

³⁰ Официальный сайт для размещения государственных и муниципальных заказов. URL: www.zakupki.gov.ru/ (дата обращения: 10.01.2011).

Так, общественное обсуждение закупок фактически не работает ввиду малой активности граждан³¹.

В свою очередь, планы и планы-графики закупок по отдельным видам экономической деятельности (например, по строительству) малоинформативны. Целесообразнее было бы создание *единого информационного ресурса*, который бы позволял знакомиться в оперативном режиме со всей проектной документацией по объектам капитального строительства, возведение которых планируется с привлечением бюджетных денежных средств.

К тому же все прежние «уловки» заказчиков (за редким исключением), используемые ими при завышении цены контракта, также могут быть применены на практике в настоящее время. Закон о контрактной системе, к сожалению, не регламентирует подробно порядок применения отдельных способов определения стоимости продукции, закупаемой для государственных нужд. Все так же в сметах на строительство можно по несколько раз указывать одни и те же работы, обозначая их разными терминами, необоснованно применять увеличивающие стоимость работ коэффициенты³².

Следует отметить, что, по Федеральному закону № 44-ФЗ, заказчики продолжают отдавать предпочтение электронным аукционам: поставки по результатам их проведения значительно превышают все остальные способы закупки и в абсолютных показателях составляют 51,69 % (более 2,8 трлн руб.)³³.

Во многом этот феномен объясняется принятием Распоряжения Правительства РФ от 31.10.2013 № 2019-р³⁴, которым утвержден перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить электронный аукцион. Также на ситуацию влияет невозможность при ротации должностных лиц заказчиков и назначении на должность более молодых, не имеющих устоявшихся связей в деловых кругах, привлечь к производству работ «заслуженные» компании с квалифицированным персоналом, опытом выполнения работ.

Однако эффективность таких торгов достаточно низкая. Так, например, в 2014 г., по данным Минэкономразвития России, в электронной форме объявлено 1,78 млн торгов, реально рас-

смотрено заявок по 1,69 млн из них, при этом более 700 тыс. (42 %) признаны несостоявшимися, то есть по ним, как правило, допускается к участию в торгах только одна заявка³⁵.

Вкупе с этим правоприменители допускают значительное число закупок, осуществленных по результатам бесконкурентных процедур, например, у единственного поставщика. Их в 2014 г. в стоимостном выражении осуществлено на общую сумму более 1,18 трлн руб. (21,77 %)

По этим и другим причинам экономия средств на государственных закупках получается незначительной — в среднем 8 %³⁶.

Также абсолютно неэффективным является Федеральный закон № 223-ФЗ, устанавливающий порядок проведения торгов отдельными категориями юридических лиц, так как позволяет легко отклонить любую заявку нежелательного конкурента, из-за отсутствия исчерпывающего перечня оснований для такого решения в законе.

Ситуация усугубляется «плачевным» состоянием уголовной статистики: уголовных дел по фактам коррупции возбуждается крайне мало: в 2013 г. органами внутренних дел выявлено лишь 339 преступлений, связанных с коррупцией при заключении и исполнении государственных контрактов; а в Следственном комитете РФ расследовано в том же году лишь 165 преступлений рассматриваемой категории³⁷.

Судами в 2015 г. осуждено за совершение коррупционных преступлений в рассматриваемой сфере по данным 48 субъектов Российской Федерации, включая Москву и Санкт-Петербург, всего 85 человек³⁸.

Между тем анализ, к примеру, практики проведения электронных аукционов в строительстве по Федеральному закону № 44-ФЗ позволяет поставить на «широкую ногу» привлечение к уголовной ответственности недобросовестных заказчиков, а также, что немаловажно, исполнителей государственных контрактов.

Вернемся опять же к самой процедуре проведения таких торгов. Как мы уже отмечали, основным способом обеспечить победу аффилированного подрядчика при таких процедурах является подготовка сложного для понимания добросовестными участниками торгов технического задания, включенного в аукционную документацию. Такая задача решается за счет вычленения из проектно-сметной документации (а именно: из локальных смет) товаров, требуемых для возведения объекта капитального строительства.

³¹ Об этом свидетельствует изучение специального раздела официального сайта единой информационной системы в сфере закупок. URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/oboz/public/> (дата обращения: 09.01.2016).

³² Способов ввести в заблуждение государственную комиссию по проверке проектной документации на практике используется большое множество: можно, к примеру, при проектировании монолитных работ из объема требуемого бетона не вычестить объем арматуры.

³³ Доклад Минэкономразвития России 2015 г.

³⁴ СПС «КонсультантПлюс».

³⁵ См.: Пушкарская А. Итоги 2014 года в госзакупках // Коммерсантъ. 2015. 2 марта.

³⁶ Доклад Минэкономразвития России 2015 г.

³⁷ Криминологическая характеристика... С. 11–12.

³⁸ ГАС ПРАВОСУДИЕ. URL: <http://msudrf.test.sudrf.ru/> (дата обращения: 01.02.2016).

Затем по каждому из товаров описываются его технические характеристики, а по ним уже устанавливаются диапазоны значений (минимальное и максимальное). Для подготовки заявки потенциальному подрядчику необходимо указать конкретное значение показателя, а также привести наименование соответствующего товарного знака, его модели.

Увеличение вероятности победы «нужного» участника торгов достигается за счет следующих факторов:

- количество товаров, которые нужно описать при подготовке заявки, может исчисляться тысячами (соответственно, количество показателей — десятками тысяч)³⁹;
- при подготовке заявки участники не могут воспользоваться размещенной на официальном сайте единой информационной системы государственных закупок проектно-сметной документацией (в ней, как правило, наименования конкретных товаров присутствуют), так как разработчиками усложненного технического задания допускается при зашифровке нужных подрядчику товаров отступление от положений проекта;
- подготовить заявку, проставив «наобум» конкретные показатели предлагаемых товаров, невозможно, так как, в соответствии со ст. 33 Федерального закона № 44-ФЗ, заявка должна отражать реально выпускаемые промышленностью товары.

Таким образом, основания для отклонения неугодных заявок всегда можно найти из-за допущенных сторонними организациями «ошибок».

В результате аукцион признается несостоявшимся, а контракт заключается с единственным подрядчиком.

А дальше наступает стадия исполнения контракта, которую осуществляют не «специалисты по составлению сложных технических заданий», а профессиональные строители, умеющие при этом опираться лишь на проектную документацию, прошедшую государственную экспертизу, и «не обязанные» изучать проект государственно-контракта.

Между тем, в соответствии со ст. 70 Федерального закона № 44-ФЗ, сведения о товарах, указанных в заявке участника закупки, должны включаться в государственный контракт и именно они должны поставляться государству.

Тем самым в ситуации, когда в проектно-сметную документацию заложен более дешевый товар, чем указан в заявке «победителя» торгов, велика вероятность по результатам исполнения

такого государственного контракта обнаружить признаки преступления, предусмотренного ст. 159 УК РФ (мошенничество), а равно ст. 293 УК РФ (халатность).

При этом умелая организация расследования позволит выявить в системе «заказчик — недобросовестный подрядчик» слабое звено⁴⁰ и установить признаки иных преступлений: ст. 290, 291 УК РФ (взяточничество), ст. 285, 286 УК РФ (злоупотребление и превышение должностных полномочий).

Кроме того, особого внимания при обобщении практики применения закупочных процедур для государственных нужд на предмет возможного возбуждения уголовных дел заслуживают следующие случаи грубейшего нарушения Закона о контрактной системе:

- заключение без законных оснований контрактов у единственного поставщика;
- оплата подрядчику невыполненных работ⁴¹;
- выполнение работ, не предусмотренных государственным контрактом;
- отсутствие системы контроля качества исполнения государственных контрактов и т.д.

Одной из причин недостатков в работе по выявлению коррупционных преступлений при проведении государственных закупок является низкий уровень квалификации сотрудников территориальных подразделений органов внутренних дел, отсутствие комплексного подхода при проверке законности исполнения сложных государственных контрактов в рамках оборонного заказа. Напомним, что система специализированных подразделений МВД России на особо режимных объектах ликвидирована.

Несмотря на очевидную причастность должностных лиц к совершению преступлений в рассматриваемой сфере, до настоящего времени не искоренена практика возбуждения уголовных дел по фактам злоупотреблений, без привлечения к ответственности конкретных лиц на первых этапах расследования.

⁴⁰ Как и во всех групповых «беловоротничковых» преступлениях, типичным слабым звеном выступает одинокая женщина с ребенком, готовая «сдать» своих бывших руководителей по требованию следователя или оперативного уполномоченного, лишь бы не быть заключенной под стражу.

⁴¹ Так, в Республике Бурятия в 2015 г. осужден начальник бюджетного учреждения Х., который трижды необоснованно подписал акты выполненных работ, после чего на счет подрядчика были перечислены бюджетные средства; в Вологодской области осужден глава сельского поселения Н., который заключил фиктивный договор подряда на сумму 50 тыс. руб.; в г. Москве по ч. 4 ст. 159 УК РФ осужден С., который, будучи заместителем директора казенного учреждения, оплатил выполнение работ хозяйственному обществу «Ю», хотя в действительности работы выполнила другая организация (ГАС ПРАВОСУДИЕ. URL: <http://msudrf.test.sudrf.ru/> (дата обращения: 01.02.2016))

³⁹ В установленный законом 20-дневный срок выполнить эту работу невозможно.

Не принимаются меры и по своевременному обеспечению имущественных взысканий с виновных лиц — арест на имущество обвиняемых не накладывается.

Кроме того, вызывает только удивление массовая практика прекращения уголовных дел за отсутствием события преступления после достройки объекта капитального строительства, работы по возведению которого ранее уже были оплачены. Напомним, что заглаживание причиненного вреда есть не основание для освобождения от уголовной ответственности (по тяжкому преступлению), а лишь возможное основание для смягчения наказания.

Для качественной организации системы противодействия преступным и иным противоправным злоупотреблениям на первом месте должна выступать система финансово-правовой аналитики хозяйствующих субъектов и государственных органов. Так, система «СПАРК» позволяет в считанные минуты выявить признаки явной или скрытой (предполагаемой) аффилированности подрядчика с заказчиком. Требуется активнее использовать данные Росфинмониторинга относительно совершения крупных сделок участниками государственных контрактов и их должностными лицами.

Следует также рассмотреть вопрос о создании постоянно действующей межведомственной комиссии по противодействию коррупции в сфере государственных закупок с подчинением ее Президенту РФ⁴².

Кроме того, требуется активизировать проведение превентивных оперативно-розыскных мероприятий в области государственных закупок. В частности, необходимо шире применять «контрольную закупку»⁴³, когда под видом рядового участника торгов выступают представители органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Тем самым возможности снятия социальной напряженности, вызванной злоупотреблениями в сфере государственных закупок, в настоящее время задействованы, по нашим оценкам, на 10 %. Только ужесточение репрессивной составляющей противодействия коррупции позволит в корне изменить ситуацию. Абсолютно справедливы слова Президента РФ В.В. Путина, сказанные им на заседании расширенной колле-

гии МВД России в 2016 г.: «даже когда сотрудни- ки внутренних дел применяют, прямо скажем, репрессивные государственные меры к тем, кто преступает закон, но люди видят, что это делается в интересах всего общества, это вызывает поддержку со стороны народа»⁴⁴.

Список литературы:

1. Багдасарян В. «Классические революции» и «цветные революции»: типологические различия. URL: <http://www.geopolitica.ru/article/> (дата обращения: 09.01.2016).
2. Бурмистров А.А. Совершенствование государственного заказа в Российской Федерации (начало 1990-х до 2005 г.) // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 4. С. 231–234.
3. Гишинский Я.И. Девиантность в обществе потребления // Криминологический журнал БГУЭП. 2009. № 4 (10). С. 5–12.
4. Ильин А.Н., Панищев А.Л. Культура общества потребления: философские, психологические, социологические аспекты: учеб. пособие. Омск: ОмГПУ, 2014. 264 с.
5. Ключков Е. «Роснефть» приблизилась к государству по объему закупок. URL: <http://www.rbc.ru/economics/> (дата обращения: 25.02.2016).
6. Кузовков Ю.В. Мировая история коррупции. М.: Аним-Пресс, 2010. 137 с.
7. Мамонов М.В. Протестная активность россиян в 2011–2012 гг.: основные тренды и некоторые закономерности // Мониторинг общественного мнения. 2012. № 1 (107). URL: <http://wciom.ru/fileadmin/file/monitoring/> (дата обращения: 09.01.2016).
8. Мун Д.В. От кризиса к кризису: ресурсный вызов обществу потребления // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2009. № 11. С. 107–114.
9. Павленко И.А. Коррупция в сфере государственных закупок // Теория и практика общественного развития. 2013. № 10. С. 378–380.
10. Рождественский И., Козлов В., Михайлова А., Рустамова Ф. Управа на мздоимцев: как боролись с коррупцией в России. URL: <http://www.rbc.ru/economics/> (дата обращения: 27.01.2016).
11. Рубинский Ю. Франция: коррупция и борьба с ней // Современная Европа. 2010. № 2. С. 76–88.
12. Сорокин П.А. Социология революции. М.: РОССПЭН, 2005. 704 с.
13. Сухаренко А.Н. Проблемы противодействия коррупции в системе государственных закупок // Мониторинг правоприменения. 2013. № 3. С. 50–54.
14. Тер-Овсепян С.В. Ущерб от коррупции в сфере государственных закупок // Научный журнал КубГАУ. 2014. № 104 (10). URL: <http://ej.kubagro.ru/> (дата обращения: 12.12.2015).

⁴² Так, с 1991 г. во Франции в системе Министерства экономики и финансов существует отдел по борьбе с отмыванием денег, полученных незаконным путем, а также по проверке соблюдения правил подписания госзаказов с частными фирмами для проведения общественных работ, который с 1993 г. как раз и приобрел статус межведомственной комиссии (См.: Рубинский Ю. Франция: коррупция и борьба с ней // Современная Европа. 2010. № 2. С. 76–88).

⁴³ Может быть, в комплексе с «оперативным экспериментом».

⁴⁴ Выступление Президента РФ В.В. Путина на заседании расширенной коллегии МВД России в 2016 г. URL: www.kremlin.ru/ (дата обращения: 16.03.2016).

Corruption in public procurement as a result of inefficient use of relevant legislation

Tymoshenko A.A.,

PhD in law, Associate Professor,

Professor of the Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation,

Deputy Chief editor of the magazine «Russian journal of legal studies»

E-mail: antim1@yandex.ru

Abstract. *On the basis of analysis of official statistics given slice of the current state of federal contract procurement of goods, works and services for public use. The author concluded that the establishment of the state the necessary conditions to ensure, in this area a fair and honest competition. However, the scope of corruption, deficiencies in the work of law enforcement bodies create conditions for mass abuses by unscrupulous officials of the contracting authority and their partners — affiliated entrepreneurs. The author proposes concrete measures to eliminate shortcomings.*

Keywords: *government procurement, corruption, federal contract system, construction contracts.*

References:

1. Bagdasarjan V. «Klassicheskie revoljucii» i «cvetnye revoljucii»: tipologicheskie razlichija. URL: <http://www.geopolitica.ru/article/> (data obrashhenija: 09.01.2016).
2. Burmistrov A.A. Sovershenstvovanie gosudarstvennogo zakaza v Rossijskoj Federacii (nachalo 1990-h do 2005 g.) // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. 2011. № 4. S. 231–234.
3. Gilinskij Ja.I. Deviantnost' v obshhestve potreblenija // Kriminologicheskij zhurnal BGUJeP. 2009. № 4 (10). S. 5–12.
4. Il'in A.N., Panishhev A.L. Kul'tura obshhestva potreblenija: filosofskie, psihologicheskie, sociologicheskie aspekty: ucheb. posobie. Omsk: OmGPU, 2014. 264 s.
5. Kljukov E. «Rosneft» priblizilas' k gosudarstvu po obemu zakupok. URL: <http://www.rbc.ru/economics/> (data obrashhenija: 25.02.2016).
6. Kuzovkov Ju.V. Mirovaja istorija korrupcii. M.: Anima-Press, 2010. 137 s.
7. Mamonov M.V. Protestnaja aktivnost' rossijan v 2011–2012 gg.: osnovnye trendy i nekotorye zakonomernosti // Monitoring obshhestvennogo mnjenja. 2012. № 1 (107). URL: <http://wciom.ru/fileadmin/file/monitoring/> (data obrashhenija: 09.01.2016).
8. Mun D.V. Ot krizisa k krizisu: resursnyj vyzov obshhestvu potreblenija // Nauchnye problemy gumanitarnyh issledovanij. 2009. № 11. S. 107–114.
9. Pavlenko I.A. Korrupcija v sfere gosudarstvennyh zakupok // Teorija i praktika obshhestvennogo razvitija. 2013. № 10. S. 378–380.
10. Rozhdestvenskij I., Kozlov V., Mihajlova A., Rustamova F. Uprava na mzdoimcev: kak borolis' s korrupciej v Rossii. URL: <http://www.rbc.ru/economics/> (data obrashhenija: 27.01.2016).
11. Rubinskij Ju. Francija: korrupcija i bor'ba s nej // Sovremennaja Evropa. 2010. № 2. S. 76–88.
12. Sorokin P.A. Sociologija revoljucii. M.: ROSSPJeN, 2005. 704 s.
13. Suharenko A.N. Problemy protivodejstvija korrupcii v sisteme gosudarstvennyh zakupok // Monitoring pravoprimerenija. 2013. № 3. S. 50–54.
14. Ter-Ovsepjan S.V. Ushherb ot korrupcii v sfere gosudarstvennyh zakupok // Nauchnyj zhurnal KubGAU. 2014. № 104 (10). URL: <http://ej.kubagro.ru/> (data obrashhenija: 12.12.2015).