

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему «Коррупционные правонарушения в сфере управления
государственными закупками»

Студент

Сергей Вячеславович Татти

(И.О. Фамилия)

_____ (личная подпись)

Научный
руководитель

доцент кафедры, к.ю.н Наталья Алексеевна Блохина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Контрактная система Российской Федерации и проблемы в сфере противодействия коррупционным правонарушениям	8
1.1 Понятие, содержание и правовое регулирование контрактной системы Российской Федерации	8
1.2 Коррупционное правонарушение в сфере государственных закупок: понятие, место в системе должностных нарушений и их классификация.	15
Глава 2 Коррупция в сфере государственных закупок как угроза национальной безопасности Российской Федерации.....	22
2.1 Анализ схем коррупции в государственных закупках	22
2.2 Правовые меры, направленные на противодействие коррупции в сфере государственных закупок, действующий антикоррупционный механизм.....	29
2.3 Анализ практики привлечения к ответственности по правонарушениям коррупционной направленности в сфере государственных закупок.....	37
Глава 3 Проблема и направления совершенствования антикоррупционного механизма в сфере закупок	52
3.1 Проблемы в сфере правового регулирования антикоррупционного механизма в сфере закупок.....	52
3.2 Пути повышения эффективности борьбы с коррупцией в России с учетом зарубежного опыта	55
Заключение	70
Список используемой литературы и используемых источников.....	72

Введение

Борьба с коррупцией – это важное направление в государственной политике нашего государства, в течение последнего десятилетия было разработано много государственных программ и нормативно-правовых актов, направленных на противодействие коррупционным проявлениям во всех сферах деятельности российского общества. Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - ФЗ-44) разработан, чтобы решать вопросы, связанные предотвращением применения коррупционных схем в сфере государственной системы закупок, а также обеспечить принципы эффективности и гласности. ФЗ-44 является важной составляющей антикоррупционной системы Российской Федерации, сущность его определяется Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», а также Национальной стратегией противодействия коррупции, утвержденной Президентом Российской Федерации от 13.04.2010 № 460.

Цель работы – рассмотреть коррупционные правонарушения в сфере управления государственными закупками и предложить пути усовершенствования борьбы с ними.

Для достижения этой цели нужно решить ряд задач:

- рассмотреть и проанализировать понятие, правовое регулирование и содержание контрактной системы Российской Федерации;
- рассмотреть схемы коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок: понятия, место и классификации в системе должностных злоупотреблений;
- провести анализ коррупционных схем в государственных закупках;

- рассмотреть меры правового регулирования, направленные на противодействие коррупции в сфере государственных закупок, действующий антикоррупционный механизм;
- провести анализ практики привлечения к ответственности за правонарушения коррупционной направленности в сфере госзакупок;
- рассмотреть проблемы правового регулирования антикоррупционного механизма в сфере государственных закупок;
- определить пути повышения эффективности борьбы с коррупцией в России с учетом зарубежного опыта.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие при совершении правонарушений коррупционной направленности и прочих случаях проявления коррупционного поведения, возникающих в процессе закупок, проводимых для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Предмет исследования – это правовые нормы, способствующие противодействию коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Работа состоит из введения, трех глав, поделенных на параграфы, заключения и списка литературы.

В первой главе проведен анализ современной контрактной системы Российской Федерации и проблемы в сфере противодействия коррупционным правонарушениям. Во второй главе приводятся основные коррупционные схемы в сфере закупок, описываются механизмы правового противодействия коррупции, исследуются материалы судебной практики о привлечении к ответственности за коррупционные нарушения в сфере закупок. Третья глава рассматривает современные проблемы в борьбе с коррупцией, зарубежный опыт организаций противодействия коррупционным явлениям в закупках, определяются пути повышения эффективности борьбы с коррупцией в России.

Исследуемые нами проблемы, ввиду своей актуальности, хорошо изучены и систематизированы. Тем не менее, со временем они не становятся менее острыми. В то же время при постоянном совершенствовании законодательной базы и развитии технических средств, позволяющих контролировать процесс государственных закупок, появляются как все новые возможности, чтобы сделать данный процесс более прозрачным, так и новые коррупционные схемы. Новизна нашего исследования состоит в том, что мы проанализировали не только современное состояние системы государственных закупок и наиболее распространенные коррупционные схемы, возникающие в ней, но и опыт антикоррупционной деятельности стран Евросоюза, выявив наиболее эффективные пути решения проблем коррупции в сфере госзакупок.

Теоретической основой магистерской диссертации явились труды ученых Ю.М. Антоняна, Д.И. Аминова, Л.Д. Гаухмана, В.И. Гладких, А.И. Долгова, А.И. Николаева, К.Т. Жунуспаева, Э.А. Прохорова, К.А. Епонешникова, О.В. Синчурина, Д.А. Федотова, Н.П. Зверевой, а также нормативно-правовые акты Российской Федерации.

При выполнении работы были использованы теоретические и эмпирические методы. К первым относятся изучение и анализ научных трудов, рассматривающих систему госзакупок и коррупционные правонарушения, возникающие в данной сфере. К эмпирическим методам относятся статистические методы обработки материалов.

Теоретическая значимость исследования заключается в анализе изученности проблемы наличия коррупционной составляющей в сфере государственных закупок и обоснование необходимости внесения изменений в законодательную базу, регулирующую правоотношения в данной сфере.

Практическая значимость работы состоит в разработке рекомендаций по мерам предотвращения коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок.

Некоторые результаты исследования представлены и опубликована в электронной версии журнала «Научный аспект» 2020. № 2.

Положения, выносимые на защиту:

- Сегодня основное внимание уделяется раскрытию правонарушений в сфере государственных и муниципальных закупок, в то время как для решения данной проблемы требуются и профилактические меры. Ужесточение контроля без системной работы по увеличению правовой грамотности участников госзакупок и развития гражданского общества приведет только к новым схемам коррупционных правонарушений.

- С возникновением новых способов контроля за осуществлением госзакупок недобросовестные участники процесса госзакупок создают новые схемы коррупционных нарушений, делающие возможным обойти эти способы контроля. Тем не менее, есть несколько характерных черт, косвенно указывающих на коррупционную составляющую аукционов, такие как нереальность сроков в техническом задании, немотивированные предпочтения, использование фиктивного параметра продукта, присутствующего у конкретного поставщика, невнятное техническое задание, при котором невозможно понять объем работ, и другие признаки.

- Существует широкий набор методов снижения коррупционных рисков на каждом этапе государственных и муниципальных закупок в контрактной системе. Его можно свести к трем направлениям: мониторингу, аудиту и контролю исполнения. Для дальнейшего совершенствования данных методов борьбы с коррупционными составляющими в сфере государственных и муниципальных закупок важно постоянно модернизировать применение методов снижения коррупционных рисков с учетом изменений происходящих в Российском обществе и мире.

- В российской судебной практике реальное наказание за коррупционные административные нарушения часто несоизмеримо малы с размером ущерба. Размер штрафа составляет 1% от стоимости контракта, но имеет верхнее пороговое значение – 50 тысяч рублей, в то время как

стоимость контракта может исчисляться в миллионах рублей. Пересмотр наказания в виде штрафа в размере 1% от стоимости контракта, но без порогового значения, может снизить количество коррупционных правонарушений в сфере государственных и муниципальных закупок.

Глава 1 Контрактная система Российской Федерации и проблемы в сфере противодействия коррупционным правонарушениям

1.1 Понятие, содержание и правовое регулирование контрактной системы Российской Федерации

Государству регулярно требуются различные виды товаров и услуг. Для удовлетворения этих потребностей государственные и муниципальные заказчики проводят процедуры закупок различных видов. Согласно Федеральному закону № 44-ФЗ, государственные и муниципальные закупки представляют собой «совокупность действий, осуществляемых в установленном порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд»[32]. В ряде стран, в том числе и в России, госзакупки составляют крупную часть ВВП. Целью государственных закупок является обеспечение функционирования государственных и муниципальных служб, оказание услуг населению, а также стимулирование инновационного развития и экономического роста страны. Из бюджета Российской Федерации регулярно выделяется большой объем финансовых средств для реализации государственных и муниципальных программ, призванных способствовать развитию различных сфер жизни общества.

После перехода нашего государства от административно-плановой экономики к рыночной, потребовалось введение новых правовых и финансовых институтов, таких как антимонопольное регулирование, обеспечение честной конкурентной борьбы, создание новых способов регулирования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

С помощью государственных и муниципальных закупок Российская Федерация решает такие важные вопросы, как сохранение требуемого уровня защищенности и обороноспособности страны, формирование и сохранение материальных ресурсов государства и муниципальных образований, обеспечение жизнедеятельности граждан, реализация целевых

программ, как федеральных, так и региональных, и так далее. Осуществление государственных закупок также способствует созданию конкурентоспособных товаров, что, безусловно, поддерживает отечественного производителя, в том числе и представителей малого бизнеса, социально ориентированным организациям и прочим лицам, которым требуется помощь государства.

1 января 2014 г. вступил в силу новый Федеральный закон, ФЗ-44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», регламентирующий взаимоотношения, возникающие в процессе осуществления закупок, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд. ФЗ-44 заменил Федеральный закон №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Как участники процесса госзакупок, так и осуществляющие контроль организации активно обсуждали это событие.

Данный закон разработан с целью упорядочить нормативную базу, он направлен на оптимизацию процедуры федеральных и муниципальных закупок, нахождение способов наиболее рационального расходования денежных средств бюджета, на устранение коррупционной составляющей в сфере закупок, посредством жесткой регламентации всех процедур государственных закупок, на регулирование возникающих в данном процессе гражданско-правовых взаимоотношений, а также на создание честной конкуренции.

Тем не менее, изменения в российском законодательстве, призванные устранить коррупцию в сфере госзакупок и стимулировать честную конкурентную борьбу, помогли лишь отчасти, так как со временем стали появляться новые способы злоупотреблений в данной сфере деятельности, как со стороны недобросовестных заказчиков, так и со стороны исполнителей (поставщиков). В связи с этим вопрос предотвращения возникновения коррупционных нарушений в сфере государственных и

муниципальных закупок остается открытым, методы их устранения на данный момент в научной литературе не предложены.

Решение данной проблемы является очень важным, так как государственные и муниципальные закупки имеют важное значение в экономике государств. Так в странах Евросоюза в 2018 году доля госзаказа составляла приблизительно 25-30% ВВП. Доля госзаказа на отечественном рынке в тот же год составила примерно в 13 % ВВП.

В соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ рынок государственных и муниципальных закупок можно разделить на три уровня: федеральный, региональный, муниципальный (ч. 7 ст. 4). Такое деление связано с тем, что необходимо удовлетворять не только федеральные потребности, но и нужды субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений в работах, товарах и услугах.

Общность целей, а именно удовлетворение нужд государственных органов и муниципальных учреждений в товарах, работах и услугах, с максимально эффективным расходованием средств, выделяемых из бюджета, и способ удовлетворения данных нужд – через осуществление процедур торгов (преимущественно, открытых) позволяют выделить закупки для муниципальных нужд в отдельный тип государственных закупок.

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[32] (далее - ФЗ-44), направлен на совершенствование существующей системы госзакупок, решения сложностей, возникающих при регулировании правоотношений в данной сфере деятельности. Все это в результате должно привести к экономии средств бюджета при сохранении потребительских свойств и общего качества товаров (работ, услуг).

Каждый вид взаимоотношений, возникающий в процессе осуществления госзакупок между его участниками, зафиксирован

соответствующих законах. Первая глава Федерального закона №44-ФЗ в статьях с 6 по 12 раскрывает принципы контрактной системы государственных закупок. Они похожи на принципы типового закона ООН по праву международной торговли при заключении госконтрактов.

Принципы осуществления государственных закупок при контрактной системе предполагают следующие черты:

- Информация должна быть открытой и прозрачной;
- Принцип честной конкуренции;
- Заказчики (исполнители) должны иметь высокий профессиональный уровень;
- Принцип стимулирования инноваций;
- Принцип единства контрактной системы;
- Ответственность сторон за эффективное и результативное осуществление госзакупок.

Данные принципы следует рассматривать в совокупности, они дополняют друг друга. Законодательство выделяет шесть основополагающих принципов для всей совокупности государственных и муниципальных закупок.

Правоотношения, возникающие в сфере государственных закупок, регулируются гражданско-правовыми и иными нормами отраслей права:

- В Бюджетном Кодексе Российской Федерации зафиксированы нормы, определяющие порядок распределения бюджета государства, а также его субъектов и муниципальных образований. Эти нормы позволяют определить размер требуемых объемов бюджетных средств, выделяемых на осуществление госзакупок;
- Правовые акты, принимаемые ежегодно на различных уровнях власти, определяют размеры бюджетных средств, выделяемых на осуществление государственных закупок на определенный плановый период;
- Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для

обеспечения государственных и муниципальных нужд» фиксирует принципы осуществления государственных и муниципальных закупок, а также правоотношения, возникающие в данной сфере, порядок заключения и сроки исполнения государственных контрактов;

- В Гражданском кодексе Российской Федерации, зафиксированы нормы, регулирующие права и обязанности государственных или муниципальных заказчиков товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- Нормами административного и уголовного права определяются порядок привлечения к ответственности в случаях нарушения норм действующего законодательства и т.д.

В результате любой процедуры государственной или муниципальной закупки должен быть заключен договор (контракт) между органом государственной или муниципальной власти (заказчиком) и исполнителем, при максимальной экономии бюджетных средств без ущерба для качества товаров, услуг или работ.

Работа заказчика состоит в том, чтобы спланировать закупочную деятельность и в соответствии с данным планом осуществить процедуру закупки. Обычно данная процедура осуществляется в несколько этапов.

Сначала размещается извещение в единой информационной системе о проведении закупки. Потом заказчик производит процедуру определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в результате чего заключается контракт на поставку подрядчиком товаров (услуг). Следующим этапом является исполнение обязательств по контракту.

Процедура определения поставщика (подрядчика, исполнителя), кроме предусмотренных законом случаев, проводится на конкурентной основе в соответствии с принципами гласности и прозрачности при расходовании средств бюджета и сведению к минимуму коррупционных явлений.

По мнению некоторых исследователей, ФЗ-44 совершеннее предыдущего закона. Мы не можем с этим согласиться, так как он все же не

решает ряд проблем в сфере государственных закупок, чему свидетельствует значительное количество коррупционных правонарушений, обнаруживаемых при проведении контроля над государственными закупками, а также тот факт, что в закон уже было внесено более двух десятков изменений.

Не смотря на то, что ФЗ-44 существует уже достаточно долго, многие проблемы, возникающие в сфере госзакупок, которые он должен был решить, все еще существуют, это связано с факторами как объективного, так и субъективного характера. ФЗ-44 перегружен правовыми нормами, что негативно сказывается на правоприменительной и судебной практике. Множество подзаконных актов также усложняют работу как поставщикам, так и заказчикам.

Значимой проблемой в регулировании правоотношений, возникающих в сфере государственных закупок, является то, что во многих государственных и муниципальных органах нет квалифицированных специалистов, которые занимаются госзакупками. Зачастую в штате у заказчиков может отсутствовать юристконсультант. Для решения этой проблемы Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации и другие уполномоченные органы проводят учебные семинары и конференции, разъясняют положения ФЗ-44 и осуществляют тесное взаимодействие со всеми участниками госзакупок.

Сегодня наибольшее внимание уделяется раскрытию случаев коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок и привлечению к ответственности виновных, в то время как очень мало работ ведется по предотвращению коррупционных правонарушений. Мы считаем, что предложения, выдвигаемые в научной литературе, о перераспределении обязанностей между органами власти обоснованы, и подобная практика увеличит эффективность контроля. Подобная стратегия может стабилизировать практику проведения госзакупок и помочь в экономии бюджетных средств.

Несмотря на перечисленные выше недостатки, ФЗ-44 обладает рядом достоинств, он направлен на поддержку компаний малого и среднего бизнеса, фиксирует систему преференций для отечественных производителей перед иностранными фирмами, что способствует экономическому развитию страны в целом.

Сегодня многие нормы, регулирующие правоотношения в сфере государственных закупок, имеют недостатки при их практическом применении. Многие из них требуют пояснения или дополнения, а некоторые, на наш взгляд, целесообразно совсем исключить.

Значительным недостатком данного Федерального закона является то, что некоторые его нормы противоречат положениям Гражданского кодекса и, соответственно, их нельзя применить.

Например, в Федеральном законе №44-ФЗ содержится отсылочная норма к Гражданскому кодексу РФ, в его ч.3 ст.450 зафиксировано, что одностороннее расторжение контракта допускается. Но, в то же время, существует и специальная норма — ст.525 ГК РФ, в которой зафиксировано, что к отношениям по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд применяются правила о договоре поставки только в части ст. 506 - 522 ГК РФ, а односторонний отказ при поставке регулируется ст. 523 ГК РФ. Положения об одностороннем отказе при поставке не распространяются на государственные нужды, и применение данных положений недопустимо. При этом возникает потребность в создании механизмов административной ответственности, возникающей при недобросовестном расторжении контракта в одностороннем порядке и применяемой к самим поставщикам.

1.2 Коррупционное правонарушение в сфере государственных закупок: понятие, место в системе должностных нарушений и их классификация.

Сферу государственных и муниципальных закупок регулирует Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» №44-ФЗ. Данная сфера деятельности в последнее время привлекает все больше внимания со стороны правоохранительных органов, так как выявляется все больше случаев нарушений с коррупционной составляющей в сфере государственных закупок. Это ситуация, на наш взгляд, связана со следующими причинами.

Во-первых, одним из факторов, влияющих на возникновение коррупционной составляющей в сфере государственных закупок, является экономический кризис в нашей стране, а также применение определенных экономических ограничений со стороны стран Запада. Это зачастую приводит к тому, что зарубежные организации не выступают конкурентами отечественным, то есть снижается конкуренция. И в этих условиях споры по заключению договора по госзакупкам часто решаются коррупционными методами. Кроме того, в условиях экономического кризиса соблазн совершить коррупционное правонарушение у недобросовестных участников госзакупок возрастает.

Во-вторых, суммы государственных закупок иногда достигают огромных размеров, в основном, в отдельных случаях суммы федеральных контрактов могут превышать бюджет небольших населенных пунктов. Это может привести к зарождению умысла обоих участников правоотношений, регулируемых ФЗ №44, вызвать соблазн решить вопрос через коррупционные схемы с выгодой для обеих сторон.

Проблема наличия коррупции в сфере государственных закупок имеет два возможных направления развития. В первом случае текущая ситуация

сохранится, а во втором начнется постепенное снижение ее проявлений и последующее искоренение ее как в контрактной сфере, так во всех остальных сферах деятельности нашей страны.

Признаки наличия коррупционных нарушений в сфере госзакупок необходимо анализировать, чтобы разработать эффективную систему противодействия этому виду правонарушений, это особенно важно еще и потому, что само государство является основным потребителем закупаемых товаров и услуг, рациональное использование бюджетных средств окажет позитивное воздействие на государство в целом.

«Каждое понятие - это некоторое явление, подчиняющееся общему принципу детерминизма. Всякое явление обусловлено другими. Этот процесс происходит на уровне фактической взаимосвязи явлений, но он и отражается на понятийном уровне, на уровне понятий, которыми взаимодействующие явления обозначаются»[12, с. 16]. Чтобы квалифицировать правонарушение, необходимо провести сопоставление понятий и явлений. Термин «коррупционное правонарушение в сфере государственных закупок» с недавних пор стал широко применяться в научных исследованиях по праву.

Проблемы противодействия коррупционным нарушениям регулируются следующими отечественными и международными организациями:

- Конвенция ООН против коррупции, принятой в соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 31.10.2003;
- Конвенция, принятая в соответствии с Договором о Европейском союзе, включающая в себя разделы, посвященные противодействию коррупции;
- Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении коммерческих сделок, принятая Организацией экономического сотрудничества и развития в 1997 году;
- Конвенция об уголовной ответственности за коррупционные правонарушения от 1999 года.

Международное право определяет коррупцию как противоправное деяние, за которое установлена дисциплинарная, гражданско-правовая, административная или уголовная ответственность.

В правовой системе Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» данный термин определяется как:

- «злоупотребление служебным положением, также дача взятки либо ее получение, злоупотребление полномочиями, совершение коммерческого подкупа либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения, осуществляемое вопреки законным интересам общества и государства, целью которых является получения выгоды в виде денег, ценностей, также иного имущества/услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу;

- указанные деяния, которые совершены от имени или в интересах юридического лица»[34].

Уголовный Кодекс РФ определяет коррупцию как виновное общественно опасное деяние, предусмотренное ст. 285, 286, 201, 290, 291, 204 УК РФ, запрещенное УК РФ под угрозой наказания [30]. Само понятие «коррупционное преступление» не закреплено в уголовном законодательстве.

В соответствии с законодательством данное понятие можно определить несколькими способами.

Так, в ст. 1 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» основное внимание уделяется недопущению возникновения коррупционных нарушений и прочих противоправных деяний в сфере государственных и муниципальных закупок во время осуществления самой закупки:

- На этапе планирования закупки товаров (услуг, работ);

- На этапе выбора исполнителя (поставщика, подрядчика);
- На этапе заключения контракта о поставке товаров (выполнении работ, оказании услуг);
- На этапе исполнения контракта;
- На этапе контроля над государственными закупками;
- На этапе независимой экспертизы в сфере госзакупок;
- На этапе контроля над соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере государственных закупок [32].

Ст. 24 Федерального закона от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» включает в себя положение об этапах конкурентных закупок, согласно данному закону, их может быть несколько[33].

Соответственно, коррупционные нарушения могут возникать на любой из этих стадий закупок, чему можно найти подтверждение в современной судебной практике.

Согласно данным Счетной палаты Российской Федерации, сумма нарушений законодательства в сфере государственных закупок за 2018 год в 5,5 раза выше суммы нарушений за 2016 год. Это почти втрое больше, чем по итогам 2017 года. Общая сумма включает в себя нарушения законодательства и преступления коррупционной направленности, так как осуществление хищения невозможно без предварительного сговора с должностными лицами и согласования откатов. В 2017 году в сфере закупок выявлены нарушения на 118,3 млрд руб., в 2016 году – на 53,05 млрд руб. Эта проблема свидетельствует о несовершенстве действующего законодательства, необходимости внесения изменений в систему государственных закупок и контроля за нарушениями и преступлениями в данной сфере.

Внесение изменений в законодательство в сфере государственных и муниципальных закупок производилось по двум направлениям:

одновременно возникали разнообразные общественные институты, осуществляющие государственные закупки и внедрялись сложные инструменты правового регулирования контрактных отношений. Многие правовые нормы сформулированы неоднозначно, что негативно влияет на деятельность обеих сторон процедуры госзакупок. Несмотря на процесс совершенствования, действующее законодательство в сфере госзакупок подвергается аргументированной критике. К.А. Епонешников пишет, что главный недостаток Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ - это отсутствие регламентации всех этапов закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд. На мой взгляд, чрезмерная детализация сделает механизм госзакупок более неповоротливым и приведет к излишней бюрократизации. Также увеличится время осуществления госзакупок, что привлечет к дополнительным финансовым расходам. Открытость госзакупок, обеспеченная электронными площадками, достаточна для стимулирования сторон госзакупок к наиболее эффективному, быстрому и качественному осуществлению всех процессов. Работа в этом ключе позволит экономическим агентам сформировать деловую репутацию, а также рассчитывать на заключение контрактов в будущем на условиях честной конкуренции и прозрачности рыночных отношений.

За последние годы возникающие скандалы, связанные с госзакупками, привели наше государство так к значительным финансовым убыткам, так и к снижению уровня доверия у населения к власти. Коррупция оказывает негативное влияние на экономику, финансовую систему и другие инфраструктуры государства в целом. Поэтому регулирование коррупционных схем в сфере госзакупок имеет такую значимость, что неоднократно подчеркивалось на всех уровнях власти.

Противодействие коррупции в данной сфере необходимо так как:

— целью самой концепции госзакупок является удовлетворение потребностей как государства, так и населения;

— госзакупки должны гарантировать эффективность и устойчивость экономики;

— из федерального и областных бюджетов выделяются огромные финансовые ресурсы на выполнение госзаказов, за которыми требуется контроль.

Итак, можем заключить, что коррупция в сфере государственных закупок негативно влияет на все сферы жизни общества.

Основными причинами возникновения коррупции в сфере госзаказов являются:

— объемы финансовых ресурсов, выделяемых из федерального и областных бюджетов;

— частые изменения в законодательстве, в результате чего участникам конкурса сложно, а иногда и невозможно, подать заявку должным образом;

— процедура участия в конкурсах сложная и непрозрачная;

— сложность и несовершенство действующего законодательства.

Коррупция в сфере государственных закупок часто ведет к использованию товаров, работ и услуг низкого качества, что в итоге может способствовать загрязнению окружающей среды, криминализации государственных органов, стагнацией экономики и монополизации рынка.

Данные последствия свидетельствуют о необходимости борьбы с коррупцией в системе госзакупок.

По итогам главы можно сделать выводы:

- Закупка товаров, работ, услуг осуществляется внутри обособленной системы правоотношений, содержание которых регламентируется специальными нормативно-правовыми актами.

- Коррупционные правонарушения в сфере госзакупок можно разделить на виды в зависимости от этапа закупки, на котором совершено деяние.

- По объекту посягательства из понятия правонарушения в сфере государственных закупок можно выделить деяния, причиняющие вред общественным отношениям в сфере экономической деятельности, интересам службы в коммерческих и иных организациях; государственной власти, интересам государственной службы и службы в органах самоуправления.

- По субъекту преступного посягательства правонарушения в сфере закупок можно дифференцировать на нарушения, совершаемые как общим, так и специальным субъектом.

Глава 2 Коррупция в сфере государственных закупок как угроза национальной безопасности Российской Федерации

2.1 Анализ схем коррупции в государственных закупках

Рассмотрим основные коррупционные схемы, используемые недобросовестными участниками процесса госзакупок:

- В электронных аукционах распространена схема «Таран». Она предполагает, что в торгах принимают участие три аффилированные конторы, и две из них являются «подставными». Эти компании начинают снижать стоимость контракта до нижнего предела. По прошествии 10 минут с завершения аукциона, в то время, пока еще есть возможность сделать новую ставку, поступает предложение от третьей фирмы. А так как в результате торгов «подставных» фирм стоимость контракта значительно снизилась, добросовестные подрядчики уже вышли с торгов. В этот момент «подставные» фирмы отказываются от контракта, и заключается договор с единственным оставшимся подрядчиком.

- При схеме «запрос котировок» нужная заказчику фирма выходит на торги с заведомо нереалистично низкой ценой и минимальными сроками выполнения обязательств по контракту. Добросовестные участники торгов не могут конкурировать при таких условиях. То есть создаются заведомо невыполнимые условия для добросовестных участников. При осуществлении данной схемы объемы работ часто указываются очень большие, не соответствующие указанной стоимости контракта (чаще всего эта схема встречается в заказах на строительство, ремонт и разработку сайтов).

- Схема «открытый конкурс» предполагает, что нужная заказчику фирма также предлагает заведомо значительно заниженную стоимость исполнения контракта, а заказчик объем работ заведомо больший для такой цены, при этом всех прочих исполнителей стараются не допустить до торгов по всем законным или не законным основаниям.

Основная коррупционная схема в сфере тендеров, на основании данных ФАС РФ, посредничество по откатам. Под откатом понимается выплата определенного процента с суммы выигрыша от коммерческого контрагента государственному (муниципальному) служащему, поспособствовавшему принятию нужного решения для этого контрагента.

Второй схемой недобросовестного определения победителя является передача тендерной документации кандидату раньше ее официального размещения. Эта схема позволяет изначально несоответствующий требованиям тендера продукт в кратчайшие сроки встроить в рамки, заявленные в тендере, тогда как у прочих участников дополнительного времени нет, соответственно, многие из них не смогут предложить конкурирующую продукцию. Также может иметь место предварительное ознакомление кандидата с объектом стройки, проведения ремонтных работ, в результате чего он лучше понимает ситуацию.

Третий способ предполагает участие подставных юридических лиц в конкурсе. Недобросовестные государственные или муниципальные служащие, используя свое положение, могут прибегнуть к помощи подставных или фиктивных организаций. Обычно этот способ сочетается с другими схемами, для маскировки противоправного влияния на заключение контракта. С помощью фиктивной компании коррумпированный чиновник получает возможность оказывать влияние на процесс проведения конкурса, а также давить на добросовестных участников тендера, чтобы привести к заключению контракта с подставной фирмой и в результате получить незаконную выгоду. В ряде случаев изначально не рассчитывается, что эта компания выполнит условия контракта (товар может вообще не поставляться, а услуги не оказываться).

На этапе проведения процедуры закупок недобросовестные фирмы могут использовать предварительный противоправный сговор участников закупки. В данном случае, со стороны заказчика процедура закупки проходит в полном соответствии с законодательством. В начале процедуры, при подаче

заявок на заключение контракта, как правило, фигурируют несколько фирм - потенциальных подрядчиков. По условиям конкурса предпочтение отдается фирме, которая предложит наиболее выгодные условия, и чья цена контракта будет ниже. На этом этапе потенциальный подрядчик может попытаться идентифицировать конкурентов и оказать на них влияние, в том числе и с помощью «отката», чтобы они предложили худшие условия.

Например, в торгах участвуют несколько потенциальных поставщиков. Один из участников сговаривается с заказчиком, и тот предоставляет ему данные о конкурентах. Он договаривается с остальными фирмами-конкурентами, чтобы они отозвали свои заявки, в то время как сам выставляет предложение с ценой равной или близкой к начальной максимальной. Процедура закупки с одним участником считается не состоявшейся, в этом случае заказчик имеет право заключить контракт с единственным участником конкурса. В результате контракт заключают без экономии бюджетных средств, и часть денежных средств делится между участниками сговора.

За реализацию данной схемы Первореченский районный суд г. Владивостока Приморского края от 22 мая 2018 г. по делу № 1-11/2015 виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 159, ч. 1 ст. 285 УК РФ, признал заместителя главного врача по административно-хозяйственной части Краевого клинического кожно-венерологического диспансера. Согласно материалам дела, было совершено хищение денежных бюджетных средств должностным лицом через имитацию проведения ремонтных работ, которые по факту не были осуществлены в полном объеме. Обвиняемый приобрел строительную фирму, зарегистрированную на подставное лицо, и способствовал посредством сговора выигрыш этой фирмы на аукционе для проведения ремонтных работ. На аукционе были заявлены определенные объемы работ и сумма контракта, добросовестные компании, желавшие выйти на заключение контракта, предлагали цену адекватную объемам работ, а то время как «нужная» фирма предложила

сильно заниженную цену, что и обеспечило ей победу. По их результатам аукциона были составлены фиктивные протоколы заседаний и решений аукционных комиссий, чтобы создать видимость надлежащего проведения торгов. В итоге было совершено хищение 21 895 000 рублей, которые были выделены из бюджета на проведение ремонтных работ.

В данном случае очевиден факт, что для заключения контракта с подставной фирмой, заказчик совершил ряд противоправных коррупционных действий, таких как вступление в сговор, заключение контракта как с единственным поставщиком, игнорируя условия аукциона.

В федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» содержатся более полусотни оснований, в соответствии с которыми возможно заключить договор на госзакупку без прохождения конкурсных процедур.

Эти случаи предполагают заключение контракта с единственным поставщиком. В этих случаях коррупционные нарушения возникают чаще всего на этапе проверки предоставленного подрядчиком товара (услуг, работ). Заказчик обязан провести экспертизу на соответствие товара (работ, услуг) условиям контракта. Коррупция может оказывать влияние на оценку результатов экспертизы, если товар (работы, услуги) не соответствуют заявленным в контракте требованиям, что препятствовало бы приемке некачественного товара, плохо выполненной работе или оказанным услугам. В заключении может быть указаны замечания о качестве товаров (услуг, работ) с предложениями о устранении данных нарушений, Заключение при этом может включать в себя предложения об устранении замеченных нарушений, в том числе и с указанием срока, в течение которого их следует устранить.

Нормативные правовые акты об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) могут быть приняты только в определенных исключительных условиях. Так как подобные акты ведут к

нарушению основополагающего принципа госзакупок, а именно – принципа честной конкуренции, необходимо сначала выяснить существует ли конкуренция как таковая в данной сфере деятельности. Более того, принятие такого акта нецелесообразно в случаях, если заключение контракта с единственным заказчиком может привести к неэффективному расходованию средств, выделенных из бюджета, в то время, как на данном товарном рынке присутствуют другие хозяйствующие субъекты, способные выполнить условия контракта на более выгодных условиях. К сожалению, мы можем наблюдать массу примеров заключения контрактов с единственным исполнителем – подведомственными федеральным органам структурами. В этих случаях часто имеет место неэффективное расходование денежных средств, выделенных из федерального, муниципального и регионального бюджетов.

Подобный случай был рассмотрен Яшкинским районным судом Кемеровской области от 14 июня 2018 г. Виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 285 УК РФ и ч. 2 ст. 286 УК РФ, был признан бывший глава муниципального образования «Яшкинский муниципальный район» Кемеровской области. Должностное лицо приняло решение «О чрезвычайной ситуации, сложившейся в Яшкинском муниципальном районе в связи с возможным срывом отопительного сезона» [32] с целью заключения контракта с нужной заказчику коммерческой фирмой на поставку угля. По факту предпосылок для объявления режима чрезвычайной ситуации не было, а решение об его введении было принято исключительно для создания видимости о необходимости оперативного заключения контракта на поставку. В результате процедура закупки была совершена на максимальной цене у единственного поставщика, что не соответствует не только принципу экономии бюджетных средств, но и ставит под сомнение необходимость в самой поставке как таковой.

В декабре 2017 года президент России Владимир Владимирович Путин утвердил Национальный план развития конкуренции на 2018-2020 годы. А в

апреле 2018 года, он подчеркнул, что поддержка принципа свободной конкуренции в работе органов власти является одной из важнейших задач. Но, так или иначе, сегодня проблема наличия многочисленных и разнообразных нарушений в сфере государственных и муниципальных закупок при заключении контрактов все еще стоит остро.

В ходе моего исследования были интервьюированы действующие предприниматели, участвующие в тендерах на постоянной основе. Им был задан единственный вопрос о том, как определить «коррупционный тендер». В ответ респонденты назвали, в совокупности, 5 признаков такого тендера:

- Нереальность сроков поставки оборудования и сроков выполнения работ в техническом задании;

- Механизм преференций. Так в описание встраиваются критерии, по которым оценивается контрагент. Пример: приоритет в 40% (самое важное условие) дается подрядчику, который уже работал с аналогичными объектами через государственные или муниципальные контракты в количестве не менее 3-х объектов и ценой не менее 1 000 000 рублей каждый.

- Использование погодных условий.

- Введение фиктивного параметра продукта, присутствующего у конкретного поставщика.

- Особые требования, к участнику конкурса, написанные под конкретного контрагента.

Журнал Forbes 18.05.2011 года выпустил в своем интернет издании статью о госзаказе, где также назывались лишь пять признаков коррупционного тендера, но несколько отличных от данных интервью признаков:

- Цена. Она может значительно отличаться от рыночной как в большую, так и в меньшую стороны.

- Сроки. Нереальность сроков исполнения обязательств должным образом.

- Лицензии. В качестве обязательного условия прописывается наличие лицензии. В случае отсутствия лицензии - компании и индивидуальные предприниматели не допускаются до участия в конкурсе. Например, для обслуживания светофоров заказчик требовал лицензию ФСТЭК (Федеральной службы по техническому и экспортному контролю), которая не нужна для проведения работ по хозяйственному обслуживанию светофоров (чистка).

- Невнятное техническое задание. Невозможно понять объем работ.

- Объединение лотов. Объединение нескольких лотов снижает конкуренцию, поскольку одному контрагенту придется выполнить все лоты (этапы работы), которые зачастую бывают максимально отличными друг от друга даже по сфере деятельности.

Таким образом, можем сделать вывод, что существующие коррупционные схемы хорошо известны участникам госзакупок. В случае каждого вида закупок составлена и апробирована своя собственная коррупционная схема. Добросовестные поставщики и исполнители стремятся избегать аукционов, в которых явно прослеживается коррупционная составляющая.

2.2 Правовые меры, направленные на противодействие коррупции в сфере государственных закупок, действующий антикоррупционный механизм

Противодействие коррупционным нарушениям в исследуемой нами области важно потому, что:

- Сама по себе система государственных закупок создана для удовлетворения общественных потребностей;
- Госзакупки должны поддерживать эффективность и стабильность экономики;
- Из федерального и регионального бюджетных фондов выделяется значительная часть денежных средств для реализации государственных заказов и эффективной работы системы госзакупок.

Коррупция является одной из наиболее остро стоящих социальных проблем современного российского общества. Коррупция предполагает подкуп должностного лица, и в дальнейшем противоречащее законодательству использование им своих служебных полномочий в целях обогащения или прочей личной выгоды. Для исключения схем коррупции из сферы госзакупок необходимо решить проблемы, возникающие в управлении самой этой системы. Наиболее действенным и эффективным методом противодействия коррупционным нарушениям считается правовой метод.

Основной целью правового регулирования в системе государственных и муниципальных закупок является организация прозрачного и законного процесса госзакупок. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ является основным регулирующим документом в процессе размещении госзаказов для государственных и муниципальных нужд. Переход к контрактной системе в сфере государственных закупок связан с принятием данного закона. ФЗ-44 четко регламентирует порядок заключения контрактов и контроля над их

исполнением, чтобы борьба с коррупционными составляющими в данной сфере была более эффективной. Контрактная система призвана решать одну из основных задач системы государственных закупок – а именно, способствовать более эффективному расходованию бюджетных и внебюджетных денежных средств.

Существует множество трудов как отечественных, так и зарубежных авторов, исследующих влияние коррупции на экономику и все остальные сферы жизни общества. В научных работах В.В. Андреева, Д.В. Змиевского, Г.И. Богуша, Е.Р. Борисовой, Т.Н. Вязовской, М.С. Качелина, А.А. Лебедевой и других, рассматриваются влияние коррупционных нарушений на жизнь современного российского общества в целом.

Проблема коррупции является проблемой не только нашего государства, эта проблема в той или иной мере присутствует практически во всех развитых и развивающихся странах.

Есть ряд признаков указывающих, что в процессе государственной или муниципальной закупки могут быть коррупционные нарушения:

- Попытки уклониться от аудиторских проверок и прочих мероприятий, проводимых для контроля над процессом госзакупок;
- Большой объем контрактов, заключенных с единственным поставщиком;
- Систематический выбор одной и той же фирмы при проведении процедур определения поставщика;
- Техническое задание четко описывает технические характеристики определенного «нужного» поставщика, не указывая его наименование. Техническое задание, написанное под конкретную фирму, которое сможет выполнить только «нужный» поставщик.

Можем выделить следующие причины возникновения коррупционных правонарушений:

- Несовершенство законодательства о закупках;

- Неверие участников контрактной системы в беспристрастность заказчиков;
- Недобросовестность государственных служащих;
- Низкая квалификация специалистов, занятых в закупках;
- Недостаточное методическое сопровождение Министерства финансов Российской Федерации;
- Незнание поставщиками своих прав и обязанностей.

Существует ряд инструментов противодействия коррупционным нарушениям в контрактной системе.

На стадии планирования сам механизм создания планов, нормирования и обоснования необходимости тех или иных закупок позволяет избежать закупки избыточной продукции. Важной частью плановых документов является обоснование закупки, а также требования к данной продукции. Это позволяет уменьшить риск написания технического задания контракта под характеристики конкретных организаций. Также на этом этапе устанавливается начальная (максимальная) цена требуемой продукции.

На стадии определения поставщика основное внимание уделяется соблюдению принципа обеспечения конкуренции, так именно открытая конкуренция сильно повышает эффективность в сфере закупок, позволяет выбрать лучшие условия при меньших затратах бюджета. Именно конкуренция обеспечивает прозрачность процедуры закупок, способствует привлечению большого количества поставщиков товаров, услуг и работ.

Государственные и муниципальные заказчики имеют возможность выбирать из множества способов организации процесса закупки. Все способы проведения процедур закупки можно разделить на две группы: конкурентные процессы закупок и неконкурентные у единственного поставщика. Конкурентные способы закупок могут быть закрытыми или открытыми, кроме того их можно разделить по способу выбора поставщика на торги и неторговые способы. К торгам относятся разнообразные конкурсы

и аукционы, тогда как к неторговым – запросы котировок и запросы предложений.

Существует только один способ неконкурентной закупки - закупка у единственного поставщика. При неконкурентных закупках выявляется большее число коррупционных нарушений, поэтому государством использование данного способа ограничено. Остальные способы закупок предполагают теоретически неограниченное число участников, желающих заключить контракт, потому что поставщиком может быть любое юридическое или физическое лицо, имеющее возможность выполнить условия контракта. Выбор конкурентных способов закупки способствует противодействию нарушениям коррупционной направленности в данной сфере.

Поддержка малого бизнеса, а также социально ориентированного предпринимательства – важная задача, участие таких организаций в процессе госзакупок благотворно влияет на создание прозрачной конкурентной среды. Для оказания поддержки таким фирмам государственные и муниципальные заказчики обязаны делать не менее 15 % общего годового объема закупок у представителей малого и социально ориентированного бизнеса. Еще одним способом поддержки является использование установлений в извещениях о закупках требований привлекать на субподряды малые организации и предприятия. Таким образом, крупные подряды разбиваются на более мелкие, что уменьшает их привлекательность для коррупционных действий в сфере закупок.

Большое внимание уделяется антикоррупционной борьбе на этапе мониторинга, аудита и контроля. Чтобы снизить вероятность использования коррупционных схем заказчики обязаны размещать в открытом доступе всю документацию, касающуюся процедуры закупки, в единой информационной системе государственных закупок, что, безусловно, облегчает контроль над закупочной деятельностью.

Таким образом, мы можем заключить, что наиболее эффективным механизмом противодействию коррупции является мониторинг государственных и муниципальных закупок на этапе контроля над исполнением контрактов. Четко прослеживается положительное влияние контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти, эти меры эффективно препятствуют осуществлению коррупционных схем в работе региональных органов власти.

В контрактной системе существуют следующие виды контроля:

- **Общий контроль:** предполагает проведение плановых и внеплановых проверок, определяет насколько представленная в официальных документах информация о финансовом обеспечении закупки соответствует действительному положению дел;
- **Внутренний финансовый контроль:** проверяет соответствия закупки правилам нормирования и обоснования, также внутренний контроль включает в себя применение мер ответственности в случаях нарушений;
- **Ведомственный контроль:** включает в себя проверку работы подведомственных заказчиков вышестоящим органом;
- **Общественный контроль;**
- **Контроль со стороны заказчика за исполнением условий контракта.**

В сфере государственных и муниципальных закупок контролирующую функцию выполняют следующие уполномоченные органы:

Общий контроль выполняют:

- ФАС России;
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления.

Контроль со стороны финансовых органов выполняют:

- Федеральное казначейство РФ;
- Счетная палата Российской Федерации.

- финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- органы управления государственными внебюджетными фондами.
- органы внутреннего государственного и муниципального финансового контроля;

Полномочия данных контролирующих органов в сфере контроля за исполнением госзакупок зафиксированы в федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ.

Тем не менее, по оценкам Счетной палаты, каждый пятнадцатый рубль, выделенный из государственного бюджета, тратится с нарушениями, из чего можно сделать вывод о том, что ведущаяся антикоррупционная работа недостаточно эффективна.

Со стороны аудиторов Счетной палаты было выдвинуто предложение о создании нового контролирующего органа для более эффективной борьбы с коррупционными нарушениями в процессе государственных закупок. Однако, проведя расчеты, сколько времени потребуется, чтобы создать и развить такой орган, Счетная палата предложила начать с более реальных изменений в законодательстве, касающихся антикоррупционной политики.

Например, эффективным методом борьбы с деятельностью «фирм-однодневок» в проведении государственных закупок будет законодательно закрепленное положение об ограничении участия фирм, только что открывшихся или с отсутствующей или отрицательной репутацией в сферах деятельности, в которой проводятся конкурсы на заключение контрактов.

Если законодательно запретить заключение государственных контрактов с организациями, чье руководство является родственниками с представителями органов, имеющих влияние на принятие решения о заключении контракта, это позволит значительно снизить риск

возникновения предварительного сговора. Также нам кажется целесообразным ограничить их участие в государственных тендерах.

Для предотвращения заключения противозаконных сделок в сфере госзакупок в меньших объемах опубликование в СМИ информации о разоблачении и наказании за не только «громкие», но и менее значительные коррупционные преступления и правонарушения.

Если к государственным и муниципальным служащим, имеющим влияние на принятие решения по вопросам заключения контрактов, предъявить ряд требований антикоррупционной направленности, это может стать очень эффективным методом предотвращения коррупционных правонарушений. С этими требованиями согласуется один из основополагающих принципов о контрактной системе – принцип профессионализма заказчика. На наш взгляд, целесообразно, чтобы должностное лицо, выступающее заказчиком в госзакупке, не только хорошо владело информацией о правилах проведения таковой процедуры, но и имело определенное антикоррупционное мировоззрение. Именно формирование такого мировоззрения в будущем сможет стать одним из наиболее эффективных методов борьбы с коррупцией в контрактной системе. Чтобы это реализовать на практике, требуется выстроить систему обучения и переподготовки в течение всей деятельности государственного или муниципального служащего.

Если обратиться к европейскому опыту в данной сфере, мы можем отметить, что в Европе госслужащие, занимающиеся госзакупками, получают большую зарплату, чем у их коллег, и относятся к отдельной категории служащих, можно отметить определенный престиж профессии. Также, для снижения вероятности сговора между недобросовестными поставщиками и заказчиками, в сотрудников, занятых в данной сфере, часто переводят на новые места.

Мы можем сделать вывод, что полностью устранить коррупционные нарушения в сфере госзакупок практически невозможно, но есть

возможность значительно снизить процент возникновения коррупционных преступлений и правонарушений, если подойти к решению проблемы с комплексным подходом.

Итак, мы можем заключить, что законодательство о контрактной системе сформировало обширный инструментарий, препятствующий нецелевому использованию денежных средств, выделенных из бюджета. В этот инструментарий входят средства снижения коррупционных рисков на каждом этапе процедур госзакупок: требование размещения плановой документации в открытой информационной системе, система выбора способов закупок с предпочтением конкурентных способов, контроль над исполнением условий контракта и, наконец, работа с госслужащими, принимающими решения о заключении контрактов, включающая в себя как повышения общего уровня профессионализма, так и формирования у них антикоррупционного мировоззрения.

2.3 Анализ практики привлечения к ответственности по правонарушениям коррупционной направленности в сфере государственных закупок

Положениями Закона 44-ФЗ строго регламентируются все возможные действия участников процедур государственных и муниципальных закупок. Каждое нарушение ведет к применению санкций, определенных в данном законе.

Для инициаторов процесса госзакупки предусмотрено законом наибольшее количество санкций и инструментов привлечения к ответственности. Согласно ФЗ-44 под инициаторами процесса закупки следует понимать государственных и муниципальных заказчиков, участвующих в процессе госзакупок, в чьих интересах объявляются данные закупки. Наиболее распространенной санкцией к инициаторам государственных закупок является привлечение к административной ответственности.

Правонарушения коррупционной направленности, выявляемые в сфере госзакупок регулируются статьями 7.29-7.32, 7.32.5, частью 7 статьи 19.5, статьёй 19.7.2 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее - КоАП РФ) согласно примечанию к ст. 2.4. КоАП РФ. Все эти статьи также предусматривают ответственность за нарушение Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ[32].

Рассмотрим обобщенную классификацию коррупционных нарушений со стороны государственных и муниципальных заказчиков и приведем санкции, предусмотренные законом за эти нарушения, в соответствии с КоАП РФ.

Законодательство выделяет следующие виды правонарушений, возникающих в контрактной системе:

- В случаях нарушения порядка планирования государственных закупок статья 7.29.3 КоАП предусматривает штраф в размере 20000 - 50000 рублей;

- В случаях, когда выявляются нарушения на этапе выбора способа определения поставщика, статья 7.29 КоАП предусматривает штрафы как для должностных лиц, принимающих решения, так и для заказчиков, в первом случае штраф составляет 30000 рублей, во втором - 50000 рублей;

- В случаях нарушения сроков размещения документов либо информации, касающейся закупки, статья 7.30 КоАП предусматривает следующие санкции:

Нарушения сроков размещения информации по аукциону или открытому конкурсу:

1. Если информация была размещена с опозданием в два дня или меньше, должностному лицу грозит штраф в 5 000 рублей, а заказчику - 15000 рублей;
2. При размещении информации с опозданием в более чем два дня, штраф для должностного лица составит 30000 рублей, а для заказчика - 100000 рублей;

В случаях осуществления закупки у единственного поставщика, по способам запроса котировок или запроса предложений, опоздание в размещении информации предполагает следующие санкции:

1. За нарушение сроков размещения информации на менее чем на один день специалисту заказчика грозит штраф в 3000 рублей, самому заказчику - в 10000 рублей;
2. Если же опоздание в размещение информации составит более одного дня, должностное лицо будет оштрафовано на 15000 рублей, а заказчик – на 50000 рублей.

- На этапе заключения контракта, в случаях выявления нарушений в порядке заключения контракта или неправомерных внесений изменений в него, согласно статье 7.32 КоАП предусматривается штраф в размере 1 % от

НМЦК с верхним (пороговым) значением в 5000 - 30000 рублей для должностного лица и в 50000 - 300000 рублей для юридического лица.

Итак, в случаях выявления нарушений закона о контрактной системе заказчиком, для должностных и юридических лиц – участников закупки предусмотрены достаточно крупные штрафы. Безусловно, этот механизм привлечения к ответственности за коррупционные нарушения в сфере государственных закупок является достаточно эффективным. Сильными позитивными сторонами данного механизма регулирования правоотношений в исследуемой нами сфере являются:

- Процедура привлечения к административной ответственности достаточно четко определена КоАП РФ, что позволяет четко регламентировать деятельность в сфере государственных закупок, и в результате способствует привлечению к ответственности виновных лиц, исключая двоякое толкование совершенных ими действий.

- Четко прописанные временные рамки не позволяют недобросовестным ответственным лицам искусственно затягивать процесс.

- Все штрафы, предусмотренные за нарушения в сфере госзакупок, должностные и юридические лица выплачивают из своих собственных средств, что призвано мотивировать их не совершать подобных правонарушений для сохранения личного бюджета.

Уполномоченные органы часто применяют денежное взыскание как административный инструмент борьбы с нарушениями в контрактной системе.

ФАС России опубликовало данные по частотности выявления различных видов нарушений, в исследуемой нами сфере. На первом месте стоят правонарушения, возникающие в связи ограничением конкуренции через установление избыточных требований к закупаемой продукции. Общий процент выявленных нарушений такого характера составляет 26%. На втором месте по частотности стоят правонарушения, возникающие на этапе определения способа отбора участников закупок, процент таких нарушений

составляет 18 %. На третьем месте находятся правонарушения, касающиеся нарушения сроков размещения информации о государственных закупках в единой информационной системе, что составляет 8% от общего числа выявленных нарушений.

Приведем несколько примеров.

Государственное казенное учреждение Пензенской области «Управление по осуществлению закупок Пензенской области» опубликовало электронный аукцион на поставку шовного материала, извещение № 0855200000518001127, начальная максимальная цена контракта 309 413,80 рублей[22].

Согласно протоколу рассмотрения заявки на участие в электронном аукционе от 31 мая 2018 г. № 0855200000518001127-1 председатель аукционной комиссии Липина О.И., в нарушение требований пункта 1 части 4 статьи 67 Закона о контрактной системе, допустила к участию в аукционе заявку № 9, которая не соответствовала требованиям документации и названного Закона ввиду отсутствия в позициях № 5-10 сведений о цвете предлагаемого к поставке товара (нити), то есть о его конкретном показателе.

Эти обстоятельства стали основанием для составления в отношении исполняющего обязанности начальника - начальника отдела осуществления закупок учреждения О.И. Липиной, также являющейся председателем аукционной комиссии, протокола об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В результате совершения данного правонарушения ее привлекли к установленной данной нормой права административной ответственности.

Виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, с назначением административного наказания в виде административного штрафа в размере 5 000 рублей в соответствии с постановлением заместителя руководителя Управления

Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области от 26 декабря 2018 г. № 5- 11/200-2018.

Администрация Советского городского округа опубликовала электронный аукцион на выполнение работ по поставке и монтажу детского и спортивного оборудования, извещение № 0135300003917000076. Начальная максимальная цена составила 561 639,48 рублей.

Согласно части 8 статьи 30 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ в случае, если в извещении об осуществлении закупки установлены ограничения в соответствии с частью 3 данной статьи, в контракт, заключаемый с субъектом малого предпринимательства или социально ориентированной некоммерческой организацией, включается обязательное условие об оплате заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта не более чем в течение пятнадцати рабочих дней с даты подписания заказчиком документа о приемке, предусмотренного частью 7 статьи 94 данного Федерального закона.

В утвержденной документации аукциона и в проекте контракта в было нарушение приведенных выше норм, предусматривающих возложение на заказчика обязанности по оплате работ подрядчика. Пунктами 1.3, 3.4, 4.3.1 проекта муниципального контракта была зафиксирована обязанность по оплате выполненных подрядчиком работ муниципальным бюджетным учреждением (МБУ) «Центр капитального строительства и ремонта», при этом размер оплаты был поставлен в зависимость от утвержденных бюджетных ассигнований и выделения соответствующих субсидий указанному учреждению.

По итогам проведения аукциона в электронной форме на основании документации об аукционе 14 ноября 2017 г. заключен муниципальный контракт № 0135300003917000076-0171459-01 с ООО «Легион», в котором были воспроизведены названные положения проекта муниципального контракта, противоречащие требованиям законодательства.

Главу администрации Советского городского округа Н.Н. Воищева признали виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 4.2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, с назначением административного наказания в виде административного штрафа в размере 3000 рублей.

Комитет государственного заказа Вологодской области объявил электронный аукцион на поставку лекарственного препарата для медицинского применения Йогексол, начальная цена 1335680 извещение 0130200002419004203.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области получило жалобу на действия аукционной комиссии при проведении электронного аукциона, противоречащие Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

Заявителем была подана заявка на участие в электронном аукционе (идентификационный номер заявки – 106377425). Согласно протоколу рассмотрения заявок на участие в электронном аукционе от 03.12.2019 № 0130200002419004203-0 (далее – Протокол) аукционной комиссией принято решение отказать Заявителю в допуске к участию в электронном аукционе. Заявитель посчитал данное действие аукционной комиссии неправомерным.

Комиссия Управления также пришла к выводу, что действия аукционной комиссии были неправомерными. Довод Заявителя о необоснованном отклонении первой части его заявки подтвердился.

Нарушения в тендерной сфере, которые могут повлечь административную или уголовную ответственность, очень широки по своему содержанию, образуя состав нарушений. То есть, УК РФ предусматривает широкий комплекс составов правонарушений, которые могут совершаться в тендерной сфере, к которым относятся и составы, сопряженные с тендерной сферой. К ним относятся: часть 8 статьи 204 УК РФ - коммерческий подкуп, вымогательство (статья 163 УК РФ).

Кодекс также содержит специальные составы в данной сфере. Это статьи 200.4 «Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и 200.5 «Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению государственных закупок».

Касательно 200.4, в данном случае должна быть личная заинтересованность и крупный ущерб, составляющий 2250000 и до 9000000 рублей. Под особо крупным понимается ущерб свыше 9000000 рублей.

Строительство Космодрома «Восточный» может служить примером коррупционных нарушений во всех их проявлениях. Согласно обнародованным данным, был выявлен целый спектр коррупционных схем, возникших при строительстве. Были выявлены факты завышения смет, фиктивные работы, закупки материалов по завышенным ценам. Это только малый список коррупционных нарушений, которые были раскрыты.

В Челябинской области огромный резонанс вызвало дело о получении крупных взяток Виталием Тесленко, являвшимся министром здравоохранения. Следствием и судом были установлены факты систематического получения коммерческих организаций взяток в особо крупных размерах (часть 6 статья 290 УК РФ) в период с января по октябрь 2012 года за содействие в заключении контрактов на поставки высокотехнологичного медицинского оборудования, закупаемого в рамках программы модернизации здравоохранения Челябинской области на 2011-2012 годы. Общая сумма полученных обвиняемым средств от коммерческих организаций составила более 69 млн. рублей. Суд приговорил Тесленко к 7 годам лишения свободы с отбыванием в колонии строгого режима и штрафу в 300 млн. рублей.

В КоАП РФ за нарушение Федерального закона № 223-ФЗ содержится значительно меньшее количество составов административных правонарушений. Так, к лицам, осуществляющим функции по организации и осуществлению закупок в соответствии с № 223-ФЗ, в том числе членам

комиссии по осуществлению закупок может применяться административная ответственность в соответствии со статьёй 7.32.3, частью 7.2 статьи 19.5, статьёй 19.7.2-1 КоАП РФ согласно примечанию к ст. 2.4. КоАП РФ.

Проанализировав нормы КоАП РФ, можем заключить, что составы административных нарушений за деяния, нарушающие Федеральный закон № 223-ФЗ отсутствуют, в то время как составы за аналогичные деяния, нарушающие Федеральный закон № 44-ФЗ присутствуют. Примером могут быть правонарушения, связанные с нарушениями порядка определения способа и условий выбора поставщика (подрядчика, исполнителя); правонарушения, касающиеся нарушения порядка заключения или изменений в договор; нарушения соблюдения сроков заключения контрактов. Данные нормы не установлены в законе, они содержатся в положения о закупках товаров, работ, услуг организаций на основании части 2 статьи 2 Федерального закона № 223-ФЗ. Это ведет к тому, что ответственность за нарушение данных положений недостаточно четко регламентирована, а следовательно, может иметь место неоднозначное ее толкование.

Чтобы это компенсировать была сформирована правоприменительная практика, предполагающая замену административной ответственности на гражданско-правовую в указанных выше случаях.

ФАС России при разрешении жалоб, касающихся процесса госзакупок, часто использует особый вид гражданско-правовой ответственности зафиксированный в статье 10 ГК РФ. Согласно этой статье не допускается заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом).

В соответствии с данной статьёй есть два вида ответственности: неимущественная, выраженная в отказе судом защищать принадлежащего субъекту права в тех случаях, когда требования о добросовестности участников не были соблюдены; и имущественная, выраженная в том, что пострадавшая сторона имеет право обратиться в суд с требованиями о возмещении убытков, понесенных в результате злоупотреблений. Статья

указывает и на прочие меры, зафиксированные в законе, но законодательство не предполагает самостоятельных санкций за нарушение правовых норм, за исключение вышеописанных. В ряде случаев сделка может быть признанной недействительной, если будут доказаны признаки злоупотребления правом.

Мы проанализировали решения по жалобам участников процедур госзакупок и можем заключить, что при нарушениях федерального законодательства, нормы статьи 10 ГК РФ зачастую применяют без обоснований неправомерности деяний, независимо от того, что обвиняемый мог не нарушать конкретные нормы права, предусматривающие ответственность. Но действия, классифицируемые как злоупотребление, имеют схожую природу с действиями, формирующими состав административных правонарушений, которые предусмотрены Федеральным законом № 44-ФЗ.

Для примера приведем решение Управления ФАС по Республике Тыва по делу № 05-13-01/05-18.1-16 по жалобе на действия комиссии по закупочной деятельности организации при проведении открытого запроса цен, выразившиеся в «установлении в Положении о закупках срока заключения договора по результатам закупки, не учитывающего закреплённой в Законе о закупке и Законе о защите конкуренции процедуры административного контроля со стороны антимонопольного органа» (закупочная процедура была осуществлена в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 223-ФЗ), тем самым лишая стороны права обратиться с жалобой «на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг», и потому направленное на ущемление прав участников процесса закупки.

ФАС в данном решении применило положения абзаца 1 пункта 1 статьи 10 ГК РФ, но не обосновало применение этой нормы. При этом не были указаны последствия данного нарушения, так как не было отказа защищать права, убытки не были взысканы.

Существуют примеры вынесения противоположного решения, так УФАС по Свердловской области по контролю в сфере закупок № 166-з от 16.02.2015 удовлетворило жалобу победителя процедуры закупки на бездействие заказчика закупки. Нарушение заключалось в том, что заказчик не заключил контракт с победителем конкурса закупки в предусмотренные законом сроки. И, согласно части 13 статьи 70 Закона о контрактной системе «победитель электронного аукциона признаётся уклонившимся от заключения контракта в случае, если в сроки, предусмотренные настоящей статьей, он не направил заказчику проект контракта...», заказчик был признан уклонившимся от исполнения обязательств. На основе этих данных УФАС пришло к выводу, что действия заказчика закупки нарушили положения части 3 статьи 7.32 КоАП РФ «Нарушение сроков заключения контракта или уклонение от заключения контракта».

Итак, мы можем сделать вывод, что ФАС России в аналогичных случаях может применить разные виды ответственности в делах, касающихся порядка заключения договора и сроков. Это связано с существованием ряда деяний, которые согласно Федеральному закону № 44-ФЗ, образуют состав административного правонарушения, предусмотренного КоАП РФ, но в то же время, если их рассматривать в соответствии с нормами Федерального закона № 223-ФЗ, в них отсутствует такой состав, поскольку в данном законе отсутствует соответствующая норма, в соответствии с ч. 2 ст. 2, положение о закупке организации само определяет сроки и порядок заключения договора.

Рассмотрим решение Комиссии Кабардино-Балкарского УФАС России по контролю в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц по делу № ФЗ-223-07-02/15 по жалобе на действия заказчика при проведении закупки, который установил неправомерные требования к участникам закупочного процесса и потребовал предоставить документы, не предусмотренные закупочной документацией. Нас это дело интересует в той связи, что в нем были применены одновременно статья 10 ГК РФ и положения Федерального закона «О защите конкуренции» от

26.07.2006 № 135-ФЗ, а именно: части 1 и 5 статьи 17, части 1 статьи 3. Суд признал, что заказчик, реализуя свои полномочия, прописанные в Федеральном законе № 223-ФЗ, совершил действия, ограничивающие конкуренцию, что вступает в противоречия с основополагающими принципами осуществления государственных закупок. В данном случае статья 10 ГК РФ была применена с целью определения границ осуществления прав.

Тем не менее, в вынесенном решении не были учтены последствия применения норм, предусмотренных пунктом 2 статьи 10 ГК РФ. И было признано, что действия заказчика нарушили положения № 223-ФЗ (части 7 статьи 3, пункта 3 части 9 статьи 4, пунктов 1, 7, 9 частей 10 статьи 4). Но злоупотребление правом не является нарушением каких-либо конкретных норм права, а только предполагает совершение действий, хоть и не вступающих в противоречия с нормами права, но приводящие к противоправным результатам.

За совершение таких деяний в сфере государственных и муниципальных закупок для государственных и муниципальных нужд предусмотрено административное наказание. В качестве примера приведем постановление Верховного Суда РФ от 27 декабря 2017 года № 9-АД17-17. В суде рассматривалась жалоба на вынесенные ранее по данному делу акты, вступившие в законную силу. Заявитель требовал удовлетворить жалобу на то, что ему было отказано участвовать в аукционе, в то время как признание заявки на участие в закупке товара, работы или услуги не соответствующей требованиям конкурсной документации, отстранение участника закупки от участия в конкурсе, аукционе при отсутствии оснований для этого является незаконным. По ранее вынесенному решению было отказано в удовлетворении требований заявителя, так как было признано, что он нарушил норму части 2 статьи 7.30 КоАП РФ, в результате чего его заявку отклонили от участия в конкурсе. Но ввиду нарушения заявителем части 2 статьи 53 Федерального закона № 44-ФЗ, заявка на участие в конкурсе

признаётся надлежащей, если она соответствует требованиям закона, извещению об осуществлении закупки и конкурсной документации, а участник закупки, подавший такую заявку, соответствует требованиям, которые предъявляются к участнику закупки и указаны в конкурсной документации. В разборе дела было установлено, что рассматриваемая заявка, полностью удовлетворяла всем указанным требованиям. По результатам дела, в действиях заказчика был усмотрен состав административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 7.30 КоАП РФ.

Итак, оба рассмотренных выше решения имеют сходные фактические обстоятельства дел, а именно, касаются нарушений в процессе оценки документов, предоставленных участниками госзакупок. Тем не менее, если эти дела рассматривать с точки зрения нарушения норм Федерального закона № 44-ФЗ, будут применены нормы КоАП РФ, то есть, нарушения приведут к административной ответственности, в то время, как нарушение Положений о закупке, предусмотренные Федеральным законом № 223-ФЗ, предполагает использование статьи 10 ГК РФ и норм о защите конкуренции, прописанных в федеральном законе.

Проанализировав рассмотренные выше решения, мы можем заключить следующее:

- В зависимости от того, рассматривается жалоба в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ или с Федеральным законом № 44-ФЗ, аналогичные действия участников процесса государственной закупки могут привести к разным правовым последствиям. В первом случае при рассмотрении жалоб суды часто применяют норму о злоупотреблении правом. Во втором случае в действиях заказчиков часто усматриваются черты административных правонарушений, и, соответственно, заказчикам вменяли административную ответственность;

- В случаях, когда решение суда ссылается на нормы Федерального закона № 44-ФЗ, административное наказание оказывается значительно более суровым, чем в случаях, когда аналогичное дело рассматривают в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ. Подобная практика может привести к возникновению чувства безнаказанности у лиц, нарушающих Федеральный закон № 223-ФЗ, что в свою очередь может привести к увеличению случаев таких нарушений;

- Такая правоприменительная практика связана с целями, которые преследуют Федеральные законы № 44-ФЗ и № 223-ФЗ. Первый строится на указаниях, запретах и четкой регламентации всех этапов проведения закупочного процесса, в то время как второй предполагает в соответствии с частью 2 статьи 2 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ возможность самостоятельно определять заказчиком условия осуществления процесса закупки;

- Зачастую в судебных решениях не учитываются последствия злоупотребления правом, как это произошло в рассмотренных нами примерах. В подобных решениях могут быть даже указаны конкретные нормы, которые были нарушены сторонами. И даже в этом случае применение правовых норм статьи 10 ГК РФ не было обоснованно, и не приводились мотивы вынесения решения.

Итак, мы можем заключить, что коррупция – это намеренное злоупотребление служебным положением с целью получения материальной или другой выгоды. Коррупционные проявления целесообразно рассматривать с позиций каждого участника системы государственных закупок товаров (услуг, работ), и возникающих между ними правоотношений на каждом этапе закупочного процесса.

Привлекательность использования коррупционных схем объясняется тем, что бюджетные средства, выделяемые на государственные и

муниципальные закупки, в ряде стран и в Российской Федерации, составляют более чем треть ВВП. Система государственных закупок должна способствовать рациональному и эффективному расходованию средств, выделяемых из бюджета, созданию условий для честной конкурентной борьбы, поддержке малого и среднего бизнеса, а также развитию экономики в целом. Однако этих целей невозможно достичь при наличии в данной системе коррупционных составляющих.

Противодействие коррупции возможно только при комплексном подходе к решению данной проблемы.

По итогам главы можно сделать вывод, что коррупционные схемы в системе госзакупок могут реализовываться на различных этапах:

- На этапе извещения у заказчика появляется возможность заранее предупредить представителя фирмы, с которым он вступил в сговор;

- При изменении сроков извещения: Согласно 44-ФЗ сроки изменения извещения были сокращены, и это дает возможность заказчику вносить изменения и усложнять процедуры, основываясь на анализе поступивших заявок;

- Во время проведения закупки все заявки должны быть поданы в запечатанных конвертах в письменной форме, но тем не менее у заказчика появляется возможность ознакомиться с содержимым конвертов и предложить «нужному» участнику конкурса внести исправления в заявку.

Со стороны заказчика противоправные деяния могут быть совершены следующими способами:

- завышение начальной максимальной цены контракта путем предоставления фиктивных коммерческих предложений;

- излишняя детализация предмета закупки путем внесения «защитных позиций» в технические задания и условия аукциона, что делает торги написанными под конкретного поставщика;

- установление нереальных сроков для выполнения контракта (в таких случаях чаще всего работы уже фактически выполнены, а торги проводятся формально для соблюдения требований законодательства);

- укрупнение заказа без разбивки по лотам для увеличения цены контракта.

В сфере государственных и муниципальных закупок наблюдается наибольшее число выявленных случаев коррупционных нарушений. В современной практике проведения конкурсов на заключение госконтрактов все чаще возникают претензии, связанные с нарушением принципа честной конкуренции. Со стороны заказчиков все больше случаев, когда к товарам поставщиков предъявляются немотивированные требования, таким образом, чтобы этим требованиям мог соответствовать только товар конкретной, «нужной» заказчику фирмы. При этом в ФЗ-44 не зафиксированы четкие критерии выставления требований к товарам (услугам, работам) поставщиков. В современной практике также частыми являются случаи, когда нарушения в процессе размещения госзаказа сочетаются с противоправными действиями со стороны поставщиков, в результате чего совершается сговор и заключение контракта по максимальной цене.

Глава 3 Проблема и направления совершенствования антикоррупционного механизма в сфере закупок

3.1 Проблемы в сфере правового регулирования антикоррупционного механизма в сфере закупок

Учитывая количество разнообразных закупочных процессов, осуществляемых для удовлетворения государственных нужд, обнаружение факта сговора или иного нарушения коррупционной направленности является очень сложной работой. Для выявления коррупционных нарушений в сфере государственных закупок необходимо проводить оперативно-розыскную работу. Не смотря на эффективность данного метода, для осуществления контроля над всеми проходящими процессами государственных закупок потребовалось бы создание штата с огромным количеством оперуполномоченных. Разумеется, таким образом разрешить эту проблему невозможно по причине множества процессов и нехватки человеческих ресурсов. Используя фактическую невозможность проконтролировать каждый закупочный процесс, недобросовестные участники торгов прибегают к осуществлению коррупционных схем заключения государственных контрактов, зачастую нарушая основополагающие принципы госзакупок – принципы конкуренции и экономии бюджетных средств.

Проблема коррупции тесно связана с социальными проблемами современного общества. Развитое гражданское общество должно разделять такой принцип, как принцип гласности. В России же наблюдается следующая картина: разнообразные общественные организации, утверждающие необходимость антикоррупционной борьбы, по факту сами является частью коррупционной системы. Тем не менее, демократия сама по себе не искореняет коррупцию, и мы снова возвращаемся к тому, что коррупция возникает в условиях несовершенства правовой системы.

Использованию коррупционных схем в сфере госзакупок также способствует возможность остаться безнаказанным. Так А.Р. Ратинова писала, что «расчет на безнаказанность, неверие в реальность нежелательных последствий преступного поведения входят в одну из основных причин возникновения преступлений», что «один слух о существующей безнаказанности может оказаться достаточным для того, чтобы на нее рассчитывать». Именно поэтому так важно информировать сотрудников, участвующих в госзакупках о перспективах последующего наказания при совершении противоправных действий в этой сфере, предавать гласности факты разоблаченных правонарушений и преступлений.

За правонарушения в сфере государственных закупок виновному грозит одно из двух видов наказания - административное или уголовное. Каждое наказание связано и соизмеримо мало по сравнению с нанесенным им ущербом.

Ранее мы рассматривали судебные решения по делам, касающимся проблем нарушений в сфере государственных закупок, и проводили анализ по этим направлениям, в результате мы выявили следующее.

При заключении государственных контрактов имеют место нарушения основополагающих принципов государственных закупок, а именно, принципов конкуренции, экономного и рационального расходования бюджета, принципа прозрачности процесса госзакупок и прочих. В качестве примера, мы можем привести случай, рассматриваемый в рамках административного кодекса. Должностные лица, принимающие решение о выборе поставщика, неправомерно отдали предпочтение компании, продукция которой не соответствовала требованиям, прописанным в аукционной документации. Тем не менее, эту заявку объявили единственной соответствующей и выгодной. Проблемой в этом деле являлось еще и то, что в аукционе участвовали только две заявки, и вторая компания была не допущена, при том, что она предложила меньшую стоимость (144 559 270 рублей против 145 289 367 рублей у победителя). На этом примере явно

видно нарушения нескольких основополагающих принципов госзакупок, а конкретно, принципов экономного расходования бюджетных средств и принципа обеспечения честной конкуренции в процессе осуществления государственных закупок. Эти нарушения противоречат Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Максимальное наказание за подобное правонарушение, предусмотренное административным правом, - штраф 30 тысяч рублей.

Далее, проанализировав судебные решения по делам, связанным с нарушениями коррупционной направленности в сфере государственных и муниципальных закупок, проходящим по ст. 290 Уголовного кодекса РФ мы сделали следующие выводы:

- Для коррупционных нарушений в сфере государственных закупок отсутствует наказание в виде лишения свободы, только в редких случаях предусмотрен условный срок;

- Конфискация имущества не производится независимо от размера нанесенного ущерба. В определенных случаях допускается проведение ареста имущества счет погашения штрафа;

- Размеры штрафов имеют фиксированную верхнюю границу и мало зависят от размера нанесенного ущерба.

Итак, мы можем сделать вывод, что в современной судебной практике Российской Федерации реальное наказание за совершение коррупционных преступлений и правонарушений несоразмерно мало по отношению к с ущербу, наносимому государственному бюджету. В связи с этим встает вопрос о безнаказанности за совершение противоправных действий коррупционной направленности.

3.2 Пути повышения эффективности борьбы с коррупцией в России с учетом зарубежного опыта

Чтобы эффективно противодействовать хищениям и прочим совершаемым коррупционным нарушениям, необходимо разработать и внести изменения в действующее законодательство, позволяющие предупреждать хищения и коррупцию в сфере госзакупок. Здесь не обойтись без имплементаций, полных или частичных, так как у некоторых государств накоплен обширный положительный опыт в данной сфере.

Для эффективного развития российского законодательства в сфере госзакупок, а также улучшения условий реализации экономической деятельности представляется актуальным проанализировать и использовать опыт европейских стран в данной сфере.

Государства - члены Европейского союза (ЕС) используют две модели осуществления государственных закупок: централизованную и децентрализованную. В первом случае все закупки для государственных и муниципальных нужд производятся из одного общего закупочного центра, а во втором случае закупки проводят разные хозяйствующие субъекты.

Каждая из моделей имеет свои сильные и слабые стороны. Так при проведении закупок по децентрализованной модели отмечается большая гибкость в формировании запросов на приобретение товаров, услуг и работ, но в то же время эта модель предполагает большие затраты ресурсов. В то время как с помощью централизованной модели обеспечиваются крупнооптовые государственные закупки, что означает для государства снижение затрат на проведение закупок, но эта модель не столь мобильна и, соответственно, в ней меньше учитываются детали заявок на закупки.

В ЕС разработана правовая регламентация проведения государственных и муниципальных закупок, чтобы сформировать эффективную конкурентную среду для всех участников закупочного процесса. Данные правила обязательны к соблюдению на территории всех

стран – участниках ЕС, в тех случаях, когда стоимость контракта не ниже определенной суммы. В остальных случаях государственные и муниципальные закупки производятся в соответствии с национальным правом.

Главным органом, контролирующим госзакупки в странах ЕС, является Европейской комиссии (ЕК), в национальное право всех стран ЕС были внесены изменения, чтобы оно соответствовало требованиям Европейской комиссии по госзакупкам. Выявление нарушений в контрактной системе может привести к разбирательству в Суде ЕС, а оно, в свою очередь, может привести к изменениям в национальном праве. Постоянный контроль над соблюдением правил в проведении госзакупок поддерживает единообразие законодательств в данной сфере. Тем не менее, унификация не всегда является лучшим решением, так как при ней не учитываются различия в уровне экономического развития и благосостояния стран - членов ЕС, особенности культуры и экономики.

В странах ЕС на законодательном уровне закреплена идея открытого рынка, то есть, компании имеют возможность заключать контракты и участвовать в реализации государственных закупок других стран. На наш взгляд, этой концепции требуется определенная доработка. Эта идея может привести к тому, что иностранные фирмы, смогут предложить товар или услугу по более низкой цене и, таким образом подавить локального игрока, а это противоречит цели экономического развития - поддерживать местного производителя, в том числе и с помощью госзакупок. Поэтому имеет смысл существенно ограничить участие иностранных фирм на рынке государственных и муниципальных закупок.

В странах ЕС при проведении госзакупок активно используются интернет-технологии, как и в Российской Федерации. Однако мотивы использования интернета в проведение закупочного процесса различаются. В нашем государстве интернет-торги проводятся для повышения прозрачности в процессе госзакупок, что в результате должно

стимулировать рост экономики, в то время как в странах ЕС основной задачей использования интернет-технологий является снижение расходов на обслуживание бюрократической машины.

Чтобы исследовать практику противодействия коррупции в сфере госзакупок в странах ЕС следует выявить основные причины корыстного умысла, для чего мы рассмотрим объемы тендеров в странах ЕС в денежном эквиваленте.

Рассмотрим статистику по сумме реализованных тендеров в странах ЕС за 2009 - май 2019 года, млрд евро:

- Франция: 2009 год - 56,8, 2010 год - 30,7, 2011 год - 18,6, 2012 год - 18,5, 2013 год - 23,2, 2014 год - 18,2, 2015 год - 22,6, 2016 год - 102,3, 2017 год - 114,9, 2018 год - 62,1, 2019 год - 1,1.

- Великобритания: 2009 год - 107,4, 2010 год - 68,2, 2011 год - 68,4, 2012 год - 57,2, 2013 год - 55,1, 2014 год - 74,1, 2015 год - 77,6, 2016 год - 95,3, 2017 год - 64,5, 2018 год - 39,4, 2019 год - 0,4.

- Германия: 2009 год - 26,1, 2010 год - 16,3, 2011 год - 12,1, 2012 год - 13,4, 2013 год - 11,7, 2014 год - 10,9, 2015 год - 15,1, 2016 год - 27,7, 2017 год - 36,2, 2018 год - 31,2, 2019 год - 0,2.

- Польша: 2009 год - 38,0, 2010 год - 31,2, 2011 год - 28,6, 2012 год - 21,5, 2013 год - 24,6, 2014 год - 23,1, 2015 год - 22,7, 2016 год - 19,8, 2017 год - 32,1, 2018 год - 20,6, 2019 год - 0,1.

- Италия: 2009 год - 52,5, 2010 год - 35,3, 2011 год - 28,1, 2012 год - 24,4, 2013 год - 24,4, 2014 год - 21,2, 2015 год - 27,6, 2016 год - 29,9, 2017 год - 27,8, 2018 год - 18,7, 2019 год - 0,9.

- Испания: 2009 год - 46,9, 2010 год - 29,1, 2011 год - 17,5, 2012 год - 11,6, 2013 год - 15,6, 2014 год - 16,9, 2015 год - 13,5, 2016 год - 24,2, 2017 год - 20,1, 2018 год - 18,5, 2019 год - 0,1.

- Швеция: 2009 год - 10,2, 2010 год - 4,0, 2011 год - 2,4, 2012 год - 2,6, 2013 год - 1,4, 2014 год - 2,0, 2015 год - 3,2, 2016 год - 4,7, 2017 год - 4,1, 2018 год - 7,8, 2019 год - 0,0.

- Нидерланды: 2009 год - 14,7, 2010 год - 9,6, 2011 год - 5,3, 2012 год - 4,7, 2013 год - 1,1, 2014 год - 3,0, 2015 год - 3,7, 2016 год - 9,5, 2017 год - 13,4, 2018 год - 7,3, 2019 год - 0,1.

- Швейцария: 2009 год - 1,7, 2010 год - 1,2, 2011 год - 0,0, 2012 год - 0,0, 2013 год - 0,0, 2014 год - 0,0, 2015 год - 0,0, 2016 год - 0,7, 2017 год - 4,7, 2018 год - 4,1, 2019 год - 0,0.

- Бельгия: 2009 год - 10,0, 2010 год - 5,3, 2011 год - 4,2, 2012 год - 4,0, 2013 год - 3,5, 2014 год - 3,4, 2015 год - 3,4, 2016 год - 3,8, 2017 год - 5,0, 2018 год - 3,9, 2019 год - 0,0.

В течение последних трех лет Франция лидирует. Это государство позволяет иностранным компаниям принимать участие в тендерах. Но для обеспечения собственного экономического роста в этой стране законодательно закреплено положение, в соответствии с которым при выборе поставщика по госзаказу иностранные фирмы, намеренные разместить свое производство на территории Франции, получают приоритет перед прочими участниками торгов. Это способствует обеспечению экономической безопасности государства, которое объявило тендер, а также стимулирует локализацию производства нужной государству продукции, товаров или услуг.

Во Франции на протяжении многих лет осуществляются профилактика коррупции и борьба с ней в сфере госзакупок. С начала 1990-х там действует Межведомственная комиссия по контролю за рынками государственных заказов и общественных работ. Во французском законодательстве отдельно выделен такой вид коррупции, как покровительство, которое представляет собой действия чиновников, участвующих в распределении заказов и предоставляющих какому-либо предприятию незаконные льготы. На законодательном уровне закреплено (ч. 2 ст. 40 УПК Франции) обязательство каждого государственного или муниципального служащего сообщать в прокуратуру обо всех противоправных действиях, которые ему стали известны в процессе исполнения своих обязанностей.

Крупные госзакупки на протяжении многих лет осуществлялись и Великобритании. В этой стране они регулируются законодательством ЕС, соответственно, в госзакупках также действует принцип «не дискриминации». Широкий резонанс получил тендер 2011 года, который выиграла немецкая компания Siemens, на сумму 1,6 млрд британских фунтов стерлингов. Противники членства Великобритании в ЕС воспользовались этим инцидентом, всячески подчеркивая, что политика «не дискриминации» приносит больше вреда, чем пользы, и способствовали переходу Великобритании в 2010 году от децентрализованной системы государственных закупок к централизованной. В этот период траты страны на закупки сократились практически вдвое.

Представляет интерес практика госзакупок в Германии. В этом государстве децентрализованная система госзакупок, и заказчики закупок на всех уровнях независимы в принятии решений по бюджетным вопросам. По данным Федерального министерства по экономике и энергетике Германии, на федеральном уровне проводится даже меньше госзакупок, чем на региональных и муниципальных. Чтобы процесс госзакупки состоялся, в Германии обязательно требуется участие как минимум двух конкурсантов, к участию также допускают иностранные фирмы. Принцип «не дискриминации» в этой стране действует с 1960-х годов.

Отдельного внимания заслуживает опыт Германии в предупреждении нарушений в сфере госзакупок, потому что немецкое уголовное законодательство похоже на уголовное право России. Вся деятельность в сфере госзакупок контролируется Федеральным министерством экономики, изменения национального законодательства вносятся в результате адаптации к нормам ЕС. В этой стране огромное значение в формировании госзакупок имеют назначенные независимые исполнители, находящиеся под контролем органов надзора и Счетной палаты. Эти независимые исполнители регулируют госзакупки в ФРГ, в рамках исполнения должностных обязанностей запрещено их увольнять, нормативными источниками им

служат: параграф 19 GWB, параграф 20 «запрещение дискриминации», закон против недобросовестной конкуренции, а также антимонопольное законодательство. Квалифицирует коррупцию должностных лиц, участвующих в государственных закупках, раздел 30 УК ФРГ, и прочие законы. По статистике количество, привлеченных к административной и уголовной ответственности за противоправные действия в сфере госзакупок в ФРГ, физических и юридических лиц незначительное: здесь преобладают административные штрафы, размер которых может значительно превосходить штрафы за подобные правонарушения в ЕС (до 10 млн евро за умышленное преступление и до 5 млн евро преступление, совершенные по неосторожности).

В Италии государственные закупки также децентрализованы, и любые региональные и местные органы власти, а также местные или национальные публичные образования (некоммерческие организации, специально созданные для решения определенных общественных задач) имеют возможность стать заказчиками госзакупок.

В Германии и Италии схожая политика противодействия коррупции в сфере госзакупок, она предполагает ведение открытого реестра юридических лиц, совершивших коррупционные правонарушения. Один из главных векторов итальянской политики в сфере государственных закупок – это повышение прозрачности. Заключение контрактов в сферах, наиболее подверженных коррупционным правонарушениям, обязывает муниципалитеты оглашать списки организаций, с которыми заключены контракты. Публичность в случаях с нарушениями в сфере госзакупок плохо сказывается на репутации компаний, а также отдельных руководителей.

В Бельгии госзакупки в денежном эквиваленте значительно уступают другим странам ЕС. В законодательстве этой страны отсутствует специальная норма об ответственности в случаях нарушения порядка осуществления госзакупок, поэтому уголовные правонарушения в этой сфере квалифицируют как коррупционные деяния в публичной сфере.

Ответственность зависит от степени тяжести нарушения, и может наступить как в виде штрафа, так и в виде тюремного заключения.

Таким образом, опыт стран ЕС в противодействии коррупции в сфере госзакупок в течение последних лет сильно унифицировался. Это создает условия для использования зарекомендовавших себя и эффективных инструментов противодействия коррупции. Такая стратегия дает возможность государствам ЕС создавать единое нормативно-правовое и экономическое пространство.

Сформировать экономические и правовые условия для реализации процедуры госзакупок в Российской Федерации – важная стратегическая задача.

Уменьшение коррупционных проявлений в сфере государственных закупок может быть достигнуто с помощью сбалансированного применения комплекса мероприятий регламентационного, технического, психологического и репрессивного (карательного) характера.

Использование методов психологического подхода является очень важным, так как затрагивает проблему мотивации служащих, занятых в сфере государственных закупок, и требует проведение работы в двух направлениях.

Первое, чему следует уделить внимание – это работе над повышением профессионального уровня специалистов, чья работа связана с государственными и муниципальными закупками. Здесь является важным не только соответствие образования служащего стандарту в данной сфере деятельности – высшее экономическое, юридическое или образование в сфере государственного управления, но и личностные качества сотрудника. В ряде случаев представляется целесообразным при приеме на работу применение к кандидату на должность методов психологического тестирования, глубинного собеседования, сбора и анализа подробной информации о личности, в отдельных случаях - с возможностью применения технических средств.

Вторым важным шагом к снижению уровни коррупции является изменение общественного сознания таким образом, чтобы у людей сформировалось резко негативное, нетерпимое отношение к коррупционным проявлениям. Разумеется, быстро перестроить общественное мнение невозможно, это длительный и сложный процесс, но именно такое отношение к коррупции способствует развитию у человека стремления осуществлять свою профессиональную деятельность на благо интересов общества и государства, а не с целью наживы или из страха перед наказанием. Наиболее перспективным из приемов воздействия на общественную мысль нам видится влияние общественных институтов, в первую очередь, СМИ с помощью пропаганды борьбы с коррупционными нарушениями. Коррупцию важно преподносить исключительно в негативном ключе. При этом необходимо сделать акцент не на осуждении самого противоправного деяния, а на возможности и необходимости преодолеть ее, на том, что решение этой проблемы зависит от каждого человека.

Технический подход выражается в действиях, минимизирующих возможность сговора между участниками закупки, что является одной из самых распространенных коррупционных схем в сфере государственных закупок, с помощью устранения технической возможности их личного взаимодействия участников. К техническим средствам противодействия можно отнести:

- Одним из методов является установка в комнатах для ведения переговоров и на рабочих местах систем контроля. Данный прием хорошо зарекомендовал себя в США, но не в сфере контроля над проведением государственных закупок, а в службе дорожной полиции. Сейчас обсуждается возможность внедрения аналогичной системы фиксации, но уже применительно к системе государственных закупок. Минкомсвязью России подготовлен проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка фиксации, включая видеофиксацию, в режиме реального времени действий, бездействия участников контрактной системы в сфере закупок в

единой информационной системе, на электронной площадке». Программно-технической основой данной программы должна стать государственная информационная система «Независимый регистратор». Но на практике использование средств фиксации имеет некоторые сложности. Первой проблемой при осуществлении данного проекта станет несоответствие юридического лица заказчика и служащего, выполняющего проведение действий закупки, в том числе и подписания с помощью квалифицированной цифровой подписи закупочных документов, так как эту работу обычно выполняет контрактный управляющий, а не руководитель учреждения, инициирующий процесс закупки. Фиксация с помощью технических средств проведения процесса закупки покажет это несоответствие, а чтобы устранить его, потребуется оформление большого пакета документов, что приведет к излишней бюрократической работе и затянет процесс проведения закупки. Проблемой является и то, что наибольшее число коррупционных схем реализуются во время сговора участников процедуры закупки и во время составления документации по закупке, что отследить с помощью технических средств сложно, а иногда и противозаконно.

- Цифровизация закупок, то есть проведение процедуры закупки, используя средства современных информационных технологий. К данному виду закупок относятся электронные торги, интернет-магазины и электронные торговые площадки. Достоинством проведения закупок на интернет-площадках является увеличение прозрачности процедуры и принципиально больший уровень гласности, что, безусловно, снижает вероятность применения коррупционных схем. Сейчас готовится законодательная платформа для того, чтобы все процедуры государственных и муниципальных закупок проводились с помощью электронных процедур. Данная процедура практически исключает возможность вступить в сговор, так как до момента определения победителя торгов у заказчика нет информации об участниках закупки – только их предложения. Также данный способ открывает доступ любому заинтересованному лицу к информации о

проведении процедуры закупки, что делает этот процесс максимально прозрачным, а публичную отчетность субъектов закупок – более полной. Но так обстоят дела только в теории, опытному заказчику зачастую хватает информации из первой части заявки (содержащей только предложение кандидата на заключение контракта), чтобы идентифицировать участника торгов. Соответственно, заказчик получает возможность вступить в сговор с участниками торгов и договориться о стоимости контракта, отзыве всех заявок, кроме одной, содержащей максимальную цену, или совершении прочих противоправных действий. В малых регионах такая практика встречается чаще, чем в крупных или на федеральном уровне, так как в малых регионах все потенциальные участники госзакупок знакомы друг с другом, потому что работают в одной сфере. Нарушения такого характера наиболее распространены в сферах, касающихся ремонтных и реставрационных работ, строительства, а также в сферах, касающихся поставок специфических высокотехнологических товаров. Для остальных случаев более частым способом совершения противоправного коррупционного нарушения является вступление в сговор заказчика и потенциального исполнителя до объявления конкурса. Они договариваются на каких условиях последний выйдет на торги. Заявку согласовывают в части цен, условий и других качеств поставляемого товара (оказываемых услуг, выполняемой работы). В этом случае имеет место еще и такое нарушение, как подготовка документации по закупке под товар (работы или услуги) конкретного поставщика. Исходя из этого, мы видим, что открытая площадка и участие большого количества потенциальных поставщиков не является гарантией соблюдения принципа честной конкурентной борьбы. Тем не менее, цифровизация процесса закупки значительно снижает уровень коррупции в данной сфере. С увеличением процента проведения госзакупок на электронных площадках происходят изменения в коррупционных схемах, например, в случае предварительно сговора может происходить имитация электронной процедуры. Поэтому не стоит полагаться только на одну какую-

либо меру противодействия коррупции, какой бы эффективной она ни казалась, использование комплекса мер, несомненно, предпочтительнее. Одной из таких мер может быть введение запрета заключать контракт с единственным оставшимся поставщиком по результатам несостоявшейся процедуры, если у того установлена цена максимальная или близкая к ней. Другим вариантом данной меры может быть введение условия, чтобы можно было заключить контракт с единственным участником только в том случае, если стоимость контракта будет ниже начальной (максимальной) не менее 5-10%. Эти меры позволят не только сэкономить средства, выделяемые из бюджета, но и снизят заинтересованность участников во вступление в противоправный сговор. К.В. Кичик высказал интересное предположение по установлению минимальной цены контракта, включающей себестоимость продукции, товара или услуги, которая является предметом закупки. Это введение позволит защитить добросовестных участников процедуры закупки от необоснованного демпинга со стороны других участников конкурса, в то же время являясь гарантией, что затраты на исполнение контракта будут возмещены. Важным условием установления этого правила является то, что нижняя цена не должна включать в себя прибыль поставщика;

- В нашей стране сейчас ведется подготовка платформы для проведения закупок по коммерческим или специально подготовленным каталогам. Этот метод для России является сравнительно новым, он хорошо зарекомендовал себя в Италии, США и прочих странах. Например, в США этот метод активно использует специальный орган по обеспечению федеральных ведомств материально-техническими средствами – Администрация общих услуг США. Этот способ заключается в том, чтобы провести процедуры рамочных торгов и свести данные в специальные каталоги «стандартной продукции» на разные систематически закупаемые группы товаров, услуг, работ. Это позволяет проводить закупки «стандартной» продукции без проведения процедур закупок по ценам указанным в каталогах. Это позволит сделать закупку нужных товаров, работ или услуг более быстрой и

прозрачной. Тем не менее, метод закупки по каталогам имеет ряд недостатков. К ним относится и то, что стоимость товаров, услуг и работ у одного и того же поставщика может увеличиваться и становиться выше средней цены на рынке данной категории товаров, работ или услуг, что вступает в противоречие с принципом экономии бюджетных денежных средств. Тем не менее, на практике в средах с высоким уровнем конкуренции участники, чаще всего, предлагают свои товары, работы, услуги по заниженным ценам или участвуют в реализации коррупционных схем, что снижает качество закупаемого товара, выполняемых работ, осуществляемых услуг.

Таким образом мы приходим к выводу, что использование технических средств и методов для борьбы с коррупционными нарушениями в сфере государственных закупок хоть и не устраняют полностью, но заметно снижают вероятность вступления сторонами закупки в предварительный преступный сговор благодаря тому, что эти методы значительно снижают вероятность личного взаимодействия участников закупочного процесса. Использование технических средств и методов позволяют сделать процесс государственных и муниципальных закупок более устойчивым к коррупционным атакам, а также позволяют более быстро и эффективно производить саму процедуру закупок.

Создание четкой регламентации процессов, происходящих в сфере госзакупок, также является эффективной мерой противодействия нарушениям коррупционного характера. Данный метод предполагает разработку четких норм и рекомендаций в сфере осуществления государственных и муниципальных закупок и контроля над их соблюдением. Создание регламентации такого характера потребует проведения обширного анализа нормативных актов на наличие рисков коррупционной направленности.

Применение репрессивных (карательных) мер, безусловно, являются важной составляющей антикоррупционной борьбы в сфере осуществления

государственных и муниципальных закупок. Сейчас в России происходит процесс усиления криминализации общественно опасных деяний, совершаемых в сфере государственных и муниципальных закупок. Об этом свидетельствует ряд изменений, внесенных в УК РФ Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 469-ФЗ. Согласно данному закону, уголовная ответственность наступает при совершении злоупотреблений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд; подкупа работников контрактной службы либо другого лица, имеющего доступ определению условий проведения процедуры госзакупок или выбору поставщика; вымогательство взятки, коммерческого подкупа или подкупа в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд. Данные меры, хоть и значительно снижают процент случаев нарушений коррупционной направленности, но не решают самих общественных проблем, которые приводят к возникновению нарушений такого характера в сфере государственных и муниципальных закупок.

Сама система проведения процедур государственных закупок призвана осуществлять борьбу с коррупцией и поддерживать развитие конкуренции, фактически данная система является одной из наиболее коррумпированных сфер деятельности. Использование коррупционных схем участниками государственных закупок наносит огромный ущерб интересам государства, общества, личности. Этот факт как нельзя лучше иллюстрирует наличие существенных проблем в сфере государственных закупок, требующих оперативного вмешательства. Чтобы минимизировать коррупционную составляющую в системе государственных закупок, нужно использовать целый спектр отработанных на практике и эффективных методов борьбы с коррупцией: психологического, технического, регламентационного и карательного (репрессивного).

Значительно улучшить ситуацию с наличием коррупционных составляющих в сфере государственных и муниципальных закупок может применение следующих мер:

- Первое, что необходимо для искоренения коррупции в исследуемой нами сфере – это создать в общественном мнении нетерпимости к коррупции, что невозможно без улучшения экономической ситуации в России. Многие эксперты утверждают, что без решения проблемы существования глубокого неравенства между слоями населения в нашем государстве невозможно справиться и с проблемой существования коррупции во всех ее проявлениях. Таким образом, мы стоим перед необходимостью совершенствования экономического уклада, развития связей с общественностью, прежде чем сможем подойти к вопросу искоренения коррупции. Подтверждение данной теории может служить опыт скандинавских стран, в которых производится равномерное распределение благ между разными слоями населения и наблюдается наименьший в Европе уровень коррупционных нарушений.

- Важно сформировать в общественном сознании понимание неотвратимости наказания за совершение правонарушения или преступления коррупционной направленности. Для решения этой задачи необходимо проводить дальнейшее совершенствование правоприменительной практики нашей страны. Осознание неотвратимости наказания является мощным сдерживающим фактором в осуществлении коррупционных противоправных деяний в сфере госзакупок. Председатель Национального антикоррупционного комитета К. Кабанов отметил, что в 2012-2013 годы уровень коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок заметно снизился в результате усиления мер ответственности и контроля со стороны государственных контролирующих органов.

- Возможным решением проблемы частотности возникновения административных коррупционных нарушений в сфере госзакупок является пересмотр наказания. На наш взгляд, основной проблемой в данной сфере

является наличие верхней границы штрафа - до 30 - 50 тысяч рублей и в отстранении от деятельности на несколько лет. Подобные наказания не могут выступать сильным сдерживающим коррупцию фактором, а при возникновении коррупционных нарушений в крупных масштабах, даже могут вызвать чувство безнаказанности. Современная правоприменительная практика за административные коррупционные нарушения предполагает штраф в виде начисления 1% от стоимости контракта, при том, что ограничен 30 или 50 тысячами рублей. Но если убрать верхнюю планку размера штрафа, а оставить только процент, то недобросовестный чиновник будет вынужден выплачивать, например, 1% со 150 млн рублей, что основательно «ударит» по его личному бюджету, и окажет нужный сдерживающий эффект в дальнейшем.

Безусловно, для ведения эффективной борьбы с нарушениями коррупционной направленности необходимо систематически проводить мониторинг состояния сферы государственных закупок, так как появление новых технических средств и изменения, происходящие в обществе, вносят свои коррективы, появляются новые способы сделать процесс государственных закупок более прозрачным – и тут же возникают новые коррупционные схемы, позволяющие их обойти. Тем не менее, описанные выше меры являются эффективными и при комплексном применении повысить эффективность всей контрактной государственной системы.

Эффективно вести борьбу с коррупцией возможно только тогда, когда это станет частью общественного договора. Если же государство и общество не будут заинтересованы в отказе от взяточничества, то победить коррупцию будет невозможно.

Заключение

Коррупция с самых древних времен сопровождает все человечество. Наказание за подобные деяния, как, например, взяточничество, предусматривалось еще законами Хаммурапи (4 тыс. лет назад), устанавливалось также и египетскими фараонами. Пагубное воздействие такого асоциального явления до сих пор весьма ощутимо в любой стране мира, независимо от государственного устройства или сложившихся традиций.

Сфера государственных и муниципальных закупок является одной из наиболее коррумпированных сфер экономической деятельности. Между тем, достаточно высокий уровень коррупционных правонарушений и злоупотреблений в данной сфере не снижает уровень предложения от коммерческих организаций. Коррупцию в области государственных (муниципальных) закупок победить невозможно, однако профессиональное сообщество, его конкретные представители, юридические лица и ИП, участвующие в тендерах, ежедневно противодействуют коррупционным проявлениям на микроуровне. В определенной доле случаев, им удается её избегать, а в определенной доле случаев - бороться с ней. Существуют стратегии и способы избегания недобросовестных тендеров и борьбы коррупционными схемами.

Действия, которые могут быть квалифицированы в сфере госзакупок как коррупционные (с учетом положений закона № 273-ФЗ и Конвенции ООН против коррупции, принятой в г. Нью-Йорке 31.10.2003), имеют следующие характерные признаки:

- Подобные действия совершаются специальными субъектами (в данном случае, госслужащими и контрактами управляющими);
- Деяния связаны со злоупотреблением служебным положением;
- Основная цель должностного лица, совершающего данный вид деяний, - получение личной выгоды;

- Действия совершаются в ущерб государственным интересам;
- Деяния носят умышленный характер;
- Деяния совершаются в интересах лица, которое предлагает должностному лицу вознаграждение за совершение действий (подготовка документации закупки под конкретного поставщика) или информации.

Коррупция в сфере государственных закупок является одним из самых масштабных и опасных для отечественной экономики проявлений коррупции. Россия существенно уступает развитым зарубежным странам в борьбе с коррупцией.

Механизмы противодействия возникновению коррупционных правонарушений на сегодняшний день отлажены не идеально. Проблема коррупции остро стоит в деятельности практически всех институтов государственной власти, государственных корпораций и организаций, даже в деятельности частного бизнеса присутствует данная проблема. Для ее эффективного решения не достаточно совершенствовать только работу государственных институтов, но и нужно увеличить уровень благосостояния всех слоев населения нашей страны, так как без этого невозможно значительно снизить рост коррупционных нарушений.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Аксенов С.Г. К вопросу о противодействии коррупции в сфере государственных закупок (экономико-правовой аспект) // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке. 2018. Т. 10. № 1. С. 89-95.
2. Бастрыкин А. И. Правовые проблемы борьбы с коррупцией // Российский следователь. 2017. №24. С. 6 - 10.
3. Беликова А.В. Правовое противодействие коррупции в системе государственных и муниципальных закупок как направление повышения эффективности расходования бюджетных средств // В сборнике: Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России Материалы XI Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей: сборник научных статей. 2018. С. 34-37.
4. Беловицкий К.Б., Илюхина А.И. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок // В сборнике: актуальные проблемы обеспечения экономической безопасности и противодействия теневой экономики сборник научных трудов. Москва, 2018. С. 20-27.
5. Будаева Ю.С., Соловьёва А.А., Борякин Д.В. Правовые меры, направленные на противодействие коррупции в сфере государственных закупок // В сборнике: Государство и право: проблемы и перспективы совершенствования сборник научных трудов 2-й Международной научной конференции. Курск, 2019. С. 41-45.
6. Викулин О.И. Механизмы противодействия коррупции в контрактной системе государственных закупок // В сборнике: Мировая экономика в новых условиях развития: готовность к ответу на вызовы Материалы международной научно-практической конференции. Составители Е.В. Афанасьева, С.И. Союстова . 2019. С. 29-35.

7. Вилкова Н.Г., Гриневич А.С. Особенности правового регулирования контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок // Вестник современных исследований. 2019. № 1.14 (28). С. 13-17.
8. Волкова А.С. Коррупция в системе государственных закупок // Тенденции развития науки и образования. 2019. № 47-4. С. 27-29.
9. Епонешников К.А. Реформа государственных закупок в Российской Федерации: пути снижения риска коррупции // В книге: Оценка регулирующего воздействия: стратегическое партнерство органов власти, бизнеса и НКО Сборник научных трудов Международной молодежной научно-практической конференции. Ответственные за выпуск Я.П. Силин, Е.Б. Дворядкина. 2018. С. 119-123.
10. Жунуспаев К.Т. Механизм противодействия коррупции в системе государственных закупок в России // Научный аспект. 2019. Т. 3. № 2. С. 366-371.
11. Жучкин Д.В., Жучкин А.В. Противодействие коррупции при осуществлении государственных закупок на управленческие нужды // Плехановский барометр. 2018. № 2. С. 26-29.
12. Зверева Н. П. Проблемы привлечения к уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Российский следователь. 2017. №24. С. 16-18.
13. Камышанова А.Е., Гордиенко А.А. О контрактной системе закупок для государственных и муниципальных нужд в российской федерации // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2019. № 1 (29). С. 140-144.
14. Кольчиков А.Н. Борьба с коррупцией в государственных и муниципальных закупках // В сборнике: Наука, образование, общество: тенденции и перспективы развития Сборник материалов XIV Международной научно-практической конференции. 2019. С. 278-280.

15. Кудряшова Е.Р., Халбаева Т.Н. Коррупция в государственных закупках // В сборнике: Актуальные проблемы юриспруденции Сб. ст. по материалам VIII междунар. науч.-практ. конф.. 2018. С. 44-48.

16. Кузовлева Е.К. Коррупция в системе государственных закупок // Ростовский научный журнал. 2018. № 1. С. 107-112.

17. Моргунова Н.В., Нестеренко И.В. Коррупция и способы ее предотвращения в сфере государственных закупок // В сборнике: профессионал года 2019 сборник статей XII Международного научно-исследовательского конкурса. 2019. С. 66-68.

18. Николаев А.И. Мировой опыт противодействия коррупции в системе государственных и муниципальных закупок // В сборнике: российское и международное право: общее и особенное Материалы Всероссийской научно-практической конференции памяти профессора Ф.М. Рудинского. 2019. С. 65-68.

19. Постановление Верховного Суда РФ от 27.12.2017 N 9-АД17-18 [Электронный ресурс] <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-27122017-n-9-ad17-18/>

20. Прохоров Э.А. Причины возникновения коррупции в государственных закупках // В сборнике: Государство и право: теория и практика Материалы IV Международной научной конференции. 2018. С. 37-41.

21. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 N 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах».

22. Сервис Контур. Закупки. Электронный аукцион №0855200000518001127 [Электронный ресурс] <https://zakupki.kontur.ru/0855200000518001127>

23. Синчурин О. В. Понятие коррупционных преступлений в сфере закупок и их классификация // Государственная служба и кадры. 2019. №1.

24. Синчури́н О. В. Совершенствование социальных и правовых мер при проведении государственных закупок // Государственная служба и кадры. 2016. №2. С. 87-89.

25. Смирнов К.С. Коррупция в сфере государственных и муниципальных закупок // В сборнике: Органы народовластия на Костромской земле. Опыт прошлого и перспективы будущего (к 25-летию Конституции Российской Федерации, Костромской областной Думы и Думы города Костромы) Сборник трудов XV Всероссийских декабрьских юридических чтений в Костроме. Всероссийская научно-практическая конференция. Ответственные редакторы Г.Г. Бриль, В.В. Груздев. 2019. С. 330-334.

26. СудАкт.ру Приговор № 1-8/2019 1-83/2018 от 15 февраля 2019 г. по делу № 1-8/2019 [Электронный ресурс]
https://sudact.ru/regular/doc/ZTbgRANWQ1bX/?regular-txt=®ular-case_doc=®ular-lawchunkinfo=ч.+2+ст.+285+УК+РФ+и+ч.+2+ст.+286+УК+РФ®ular-date_from=14.06.2018®ular-date_to=14.06.2018®ular-workflow_stage=®ular-area=®ular-court=Яшкинский+районный+суд+%28Кемеровская+область%29®ular-judge=&_id=1583229702045

27. СудАкт.ру. Приговор № 1-11/2015 1-2/2018 1-3/2017 1-573/2013 1-6/2016 1-72/2014 от 22 мая 2018 г. по делу № 1-11/2015 [Электронный ресурс]
https://sudact.ru/regular/doc/3E0MYxJ6GxHV/?regular-txt=®ular-case_doc=1+11®ular-lawchunkinfo=®ular-date_from=22.05.2018®ular-date_to=®ular-workflow_stage=®ular-area=®ular-court=Первореченский+районный+суд+г.+Владивостока+%28Приморский+край%29®ular-judge=&_id=1583228762035

28. Телкова Е.А., Чумак Г.В. Оценка риска коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок // В сборнике: российская

экономика: взгляд в будущее материалы IV Международной научно-практической конференции: в 3 частях. 2018. С. 168-174.

29. Туркин Ю.В. Особенности коррупции в сфере государственных закупок // Вестник современных исследований. 2018. № 3.2 (18). С. 236-238.

30. Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 г. №63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

31. Федеральная антимонопольная служба России [Электронный ресурс] <https://fas.gov.ru>

32. Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1652.

33. Федеральный закон от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» / Собрание законодательства РФ, 25.07.2011, №30 (ч. 1), ст. 4571.

34. Федеральный закон от 23 декабря 2008г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета 30 декабря 2008. -№4823.

35. Федотов Д.А. Принципы контрактной системы государственных закупок // Вектор экономики. 2019. № 1 (31). С. 76.

36. Bertot, J. C., Jager, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27, 264–271.

37. Goel, R. K., & Nelson, M. A. (2011). Estimates of corruption and determinants of US corruption. *Economics of Governance*, 12, 155–176.

38. Mungiu-Pippidi, A., Loncaric, M., Vaz Mundo, B., Sponza Braga, A. C., Weinhardt, M., Pulido Solares, A., Skardziute, A., Martini, M., Agbele, F., Jense, M. F., Von Soest, C., & Gabedava, M. (2011). Contextual choices in fighting corruption: lessons learned. Oslo: Norwegian Agency for Development and Cooperation.

39.Постановление Верховного Суда РФ от 27.12.2017 N 9-АД17-18 [Электронный ресурс] <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-27122017-n-9-ad17-18/>

40.European Anti-Fraud Office | European Commission [Электронный ресурс] https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_en

41.«Forbes Russia» [Электронный ресурс] <https://www.forbes.ru>

42.Official Journal - EUR-Lex - European Union [Электронный ресурс] https://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=ru&prev=search&rurl=translate.google.ru&sl=en&sp=nmt4&u=https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/%3Fqid%3D1536757592690%26uri%3DCELEX:32018R1046&usg=ALkJrhgLOpxRc8uJlmsXC4tXRqiFGPn_Hg