

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

Обучающийся

М.Н. Шестакова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

д.ю.н., профессор Д.А. Липиский

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Нормативно-правовые и социальные основы предупреждения коррупционных правонарушений в сфере управления государственными закупками	11
1.1 Коррупция как социальное явление.....	11
1.2 Нормативно-правовая база по предупреждению коррупционных правонарушений в сфере управления государственными закупками	16
Глава 2 Механизмы противодействия коррупционным правонарушениям в сфере управления государственными закупками	27
2.1 Причины и механизмы коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок.....	27
2.2 Правовые механизмы противодействия коррупции в сфере государственных закупок.....	37
2.3 Социальные и иные механизмы противодействия коррупции в сфере государственных закупок.....	49
Глава 3. Эффективность мер по предупреждению коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок.....	56
3.1 Понятие и критерии эффективности мер по предупреждению коррупции в сфере государственных закупок	56
3.2 Проблемы совершенствования мер по предупреждению коррупции в сфере государственных закупок	62
Заключение	69
Список используемой литературы и используемых источников.....	74

Введение

Актуальность исследования предопределена тем, что сфера управления государственными закупками, в настоящее время, признается одной из сильнейших причин воздействия на государственную экономику. В ходе последних 20 лет со дня одобрения первоначального законопроекта о государственных закупках в Российской Федерации и по настоящий день происходит развитие и улучшение контрактной системы. Совершенствование ее в данный момент представляет собой важнейшую задачу для органов управления. Основание к этому содержится в интересе государственной политики на сокращение коррупционных правонарушений, влекущих за собой минимизацию расходования бюджетных средств и поставке товаров, работ и услуг с наилучшими критериями и характеристиками по качеству, принимая во внимание, имеющиеся потребности заказчика и финансовый потенциал.

Формирование торгов в истории произошло, вследствие развития товарно-денежных отношений в обществе и связано с возникновением первоначальных видов капитала. В процессе поиска наиболее лучших соотношений на цену и качество товара либо услуги, которые приобретались путем обмена некоего товара на другой, в торговый процесс включалось несколько покупателей и продавцов, чтобы найти наиболее «подходящую» цену на товары и услуги, которые требуются покупателю. Если проанализировать опыт становления государственных закупок, исторически данный институт в России будет представлять собой фундаментальный способ научного исследования, будет являться весомой причиной, способствующей рассмотрению национальной специфики при создании рекомендаций, которые направлены на изменение законодательства в России по части государственных закупок и контрактной системы в целом.

Для развитых стран такой феномен, как госзакупки, уже давно изученный, усовершенствованный и повседневно успешно используемый. В

России происходит длительный процесс формирования и развития сферы государственного заказа. Осознание того, что приобретение товара, услуги при применении конкурсной системы, более эффективно удовлетворяет потребности государства возникло в конце XVII века. В России в XVII веке уже зарождались принципы сегодняшних позиций по возможности приобретения различных товаров, чтобы снабдить ими государственные структуры. Главной проблемой госзаказа в то время, было противостояние нецелевой растрате государственных финансовых средств и снижение расходов на содержание царского двора, а также на самого царя. Одни из самых первых нормативных актов, которые способствовали реализации регулирования государственных закупок, возникли во время правления Петра I.

Во время петровских реформ, информацию о планируемых конкурсах развешивали на центральных воротах города, что схоже извещению о закупке, которое содержит информацию о торгах в открытом доступе в сети Интернет на специальных электронных площадках. Важнейшим стремлением системы конкурсных процедур при приобретении товаров, услуг или работ, является максимальное удовлетворение потребностей заказчика с наименьшими его затратами. Во время изучения вопроса о закупках товаров услуг или работ, целью которых выступает обеспечение государственных потребностей, в лице заказчика выступает государство, интересы которого первостепенны. Необходимость государства в приобретении товаров, работ и услуг считается эффективным инструментом, рациональное применение которого, позволяет решить определенные задачи, которые имеются у государства в настоящий промежуток времени. Решение таких задач могут осуществляться как на текущий момент времени, так и работать долгосрочную перспективу.

От того как рационально и эффективно будут совершаться закупки для государственных нужд, напрямую зависит прогрессирование большей части сфер народного хозяйства в период текущего времени. Одним из самых

важных и ключевых законодательных актов, регулирующих всесторонние отношения в контрактной сфере, является Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Данный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в этой сфере.

Новый этап в формировании и прогрессировании института государственного заказа возникает с принятием Закона 44-ФЗ.

Обозначим несколько первостепенных задач регулирования настоящего законодательства о закупках. К важнейшим, относятся задачи по предупреждению и противодействию коррупции в сфере управления государственных закупок. Также огромную значимость имеет стремление рационально и максимально эффективно расходовать средства бюджета, заключая государственные контракты с поставщиком, подрядчиком или исполнителем. Конкурентный метод отбора наиболее подходящих поставщиков, подрядчиков и исполнителей по своим превосходящим над остальными характеристикам и показателям заказчику, предполагает одинаково равный доступ различных организаций к торгам. Основным намерением регулирования сферы государственных закупок служит развитие конкурентной области и экономики страны в целом.

Методологической и теоретической основой исследования будут являться положения и выводы научных трудов отечественных и зарубежных ученых в области противодействия коррупционным правонарушениям в сфере управления государственных закупок. Ввиду высокой степени актуальности в настоящий момент, обозначенная тема достаточно широко освещается. Однако, за счет своего короткого срока действия контрактная

система в России еще не имеет широкой разработки своей практической стороны.

Объект исследования – общественные отношения, складывающиеся по поводу противодействия коррупции в сфере государственных закупок.

Предметом исследования является: нормативно-правовые акты, материалы периодической печати, а также материалы судебной практики, способствующие формированию целостного представления о мерах противодействия коррупции в сфере государственных закупок.

Комплексный анализ коррупционных правонарушений в сфере управления государственными закупками в Российской Федерации и возможность по их предупреждению будет являться целью исследования.

Цель исследования предопределила постановку и решение следующих задач:

- выделить основные этапы становления и развития института государственных закупок и функции контрактной сферы в России;
- выделить специфику формирования и реализации закупок товаров (работ, услуг) в Российской Федерации для государственных нужд;
- исследовать зарубежный опыт в области организации системы государственных закупок;
- проанализировать особенности и виды коррупционных правонарушений в сфере управления госзакупками в России;
- проанализировать основные методы предупреждения и противодействия коррупции в сфере государственных закупочных процедур в России в настоящее время;
- выделить основные нарушения, связанные с коррупцией в области закупок, для государственных нужд, а также способы противодействия им, на основе модели контрактной сферы США;
- подготовить и обозначить рекомендации, которые будут прогрессированию конкуренции, в качестве предупреждения коррупции в области государственного заказа.

Чтобы достичь поставленную цель, мной были выделены следующие задачи исследования:

- изучить и понять, что такое коррупция, раскрыть данное понятие как явление социальное в государственных закупках;

- изучить и представить перечень нормативных и правовых актов в России по предупреждению и противодействию и коррупции в сфере управления государственными закупками;

- провести анализ причин, которые способствуют сохранению коррупционных правонарушений в сфере управления государственными закупками;

- рассмотреть изученные выявленные проблемы, в механизмах коррупционных правонарушений в сфере управления государственными закупками и разработать предложения по их предотвращению;

- выявить условия, при которых возможно внедрить рекомендованные предложения и меры в сферу управления государственными закупками, по предотвращению коррупционных правонарушений, а также просчитать наибольшую эффективность от их внедрения.

Главной целью исследования будут являться борьба с коррупционными правонарушениями в сфере управления государственными закупками, выявление причин, которые способствуют сохранению этих правонарушений, совершенствование уже существующих механизмов, а также предложение новых решений по мерам противодействия коррупционных правонарушений.

Методологической базой настоящей исследовательской работы является совокупность научных способов познания. Первостепенными из них выделяются системный и исторический метод, способы сравнительного правоведения, а также статистический. В дополнение, в настоящей работе масштабно использован диалектический метод. Данный метод позволяет анализировались комплексно как объект так и предмет исследования, в динамике. Используются прикладные исследования по данной проблеме, а

также практический опыт коррупционных правонарушений в сфере управления государственными закупками в России и других странах.

Степень разработанности исследования вопросов коррупционных правонарушений в сфере управления государственными закупками представлена в работах Л.Н. Баховкина, А.И. Бастрыкина, М.И. Брагинского, В.А. Власова, П.М. Волкова, А.П. Гайдука, И.К. Дмитриева, Н.Д. Егорова, Н.П. Зверева, В.Д. Иванова, Н.Н. Мельник, Н.О. Нерсесова, О.В. Синчурина, Ю.В. Скосырской Ю.И. Соловьевой, Г.Ф. Шершеневича, Ш.М. Шурпаев и др.

Проведенное диссертационное исследование позволило сформулировать и обосновать следующие выводы, выносимые автором на защиту:

1. Эффективность мер по предупреждению коррупции в сфере государственных закупок - характер и степень защищенности личности, общества и государства в процессе реализации идеологических, организационных, правовых мер при использовании материальных, финансовых, трудовых, общественных и иных ресурсов с целью противодействия коррупционным факторам в сфере государственных закупок.

2. На сегодняшний день имеется необходимость введения запрета на участие в государственных закупках фирм, которые осуществляют свою деятельность короткий промежуток времени. Отдельно стоит рассмотреть возможность создания рейтинговой системы, при которой фирмы, участвующие в государственных закупках будут получать оценки от контролирующих органов по результатам выполненных работ или поставленных товаров. Рейтинг, определяемый средним арифметическим всей совокупности оценок, позволит отсеивать недобросовестных контрагентов, а также создаст механизм независимого принятия решения при прочих равных условиях, предлагаемых потенциальными исполнителями или поставщиками.

3. На сегодняшний день имеют место быть предпосылки создания единого органа антикоррупционного контроля в сфере государственных закупок, который будет иметь свои региональные подразделения.

При изучении данной области, использовались следующие указы и законы: Конституция Российской Федерации; Федеральный закон от «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»; Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; Федеральный закон «О противодействии коррупции»; Федеральный закон «О защите конкуренции»; Указ Президента РФ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы».

Практическая значимость настоящего исследования проявляется в том, что данная проблема интересна и привлекает внимание ученых и специалистов экономической науки, занимающихся анализом коррупции, которая представляет из себя явление- экономически значимое.

Объектом исследования в моей работе будет являться – коррупция в государственных закупках, а в частности коррупционные правонарушения в сфере управления государственными закупками.

Структура исследования содержит в себе: введение, тремя главами, заключением и списком используемой литературы и используемых источников.

В 1 главе будут рассмотрены вопросы теоретического характера, понятие и признаки коррупции, раскрытие социальности данного явления и его вредоносный характер.

Во 2 главе проанализирована Конституция и ФЗ РФ «О противодействии коррупции», а также специализированные законы и иные нормативные правовые акты. Раскроются социальные и специальные

причины противодействия коррупции, а также механизмы (схемы) совершаемых коррупционных правонарушений в сфере управления государственными закупками. Будет рассмотрена ответственность за коррупционные правонарушения в исследуемой сфере.

В 3 главе будут изучены понятие и критерии эффективности мер по предупреждению коррупции в сфере государственных закупок, а также будут рассмотрены проблемы совершенствования мер по предупреждению коррупции и условия их внедрения с максимальной эффективностью.

Научная значимость настоящего исследования состоит в том, что будут разработаны теоретические положения, рекомендации о соотношения правовых норм, противодействующие коррупционным правонарушениям в сфере управления государственными закупками.

Практическая весомость настоящего исследования несет в себе возможность использования полученных в ней рекомендаций и мер в процессе усовершенствования бюджетного законодательства в части финансово правовой корректировки и стабилизации устройства противодействия коррупционным правонарушениям в сфере управления государственными закупками.

Теоретические выводы практические рекомендации, возможно будут использованы, в правоприменительной деятельности, в процессе будущих научных исследований и преподавания учебных курсов, в разбираемой области.

Глава 1 Нормативно-правовые и социальные основы предупреждения коррупционных правонарушений в сфере управления государственными закупками

1.1 Коррупция как социальное явление

Коррупция – это деяния, направленные на злоупотребление должностным лицом служебного положения, с целью получения какой-либо выгоды.

Коррупция — это следствие общих проблем государства, таких как экономических, политических и социальных. Коррупционные правонарушения снижаются в государстве, при условии разумного и сильного экономически, политически и социального управления, с учетом стабильно работающего производства, где идет рациональное рассредоточение общественных благ, и в сфере управления осуществляется результативный контроль.

Коррупция безусловна, носит пагубный характер и причиняет прямой и (или) косвенный ущерб обществу в целом. Если во время не предупреждать и не искоренять коррупционные правонарушения, не противодействовать развития коррупции, то ее уровень стремительно возрастет, поражая все больше сфер управления государства. Вследствие чего осуществляется институционализация коррупции, появляются соответственные социальные практики, трансформирующие явление коррупции в неотъемлемый элемент общественной жизни. В итоге, происходит деградация общественных отношений, и институты права не могут работать полноценно. Всеобъемлющая коррупция разрушает основы права в государстве и разваливает основные положения для существования государства в целом, потому что право становится товаром.

Вместе с тем уровень коррупции закономерно растет во время становления государства, либо во время, когда государство испытывает

момент ломки, преобразования экономических, политических, а также социальных сфер.

В настоящее время, в России коррупционные деяния в органах государственной власти распространились в таких обширных масштабах, что оказались на стадии общенациональной угрозы. Противостояние и борьба с коррупционными преступлениями должна быть консолидированной, это закреплено в Концепции национальной безопасности Российской Федерации (Указ Президента РФ от 12.05.2009 №537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»).

Раскрытие определений «коррупция» и «противодействие коррупции» содержатся в Федеральном законе от 25 декабря 2008 № 273 —ФЗ «О противодействии коррупции».

Так, исходя из ФЗ – 273 «Коррупция» - это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; либо совершение деяний, указанных выше, от имени или в интересах юридического лица.

Определение понятия «Противодействие коррупции» следующее - это деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

– по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

– по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

– по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Примеры коррупционных преступлений:

– деяния, связанные со злоупотреблением служебным положением (статьи 285 и 286 Уголовного кодекса Российской Федерации, далее — УК РФ);

– деяния такие, как злоупотребление полномочиями (статья 201 УК РФ);

– получение взятки (статья 290 УК РФ);

– дача взятки (статья 291 УК РФ);

– коммерческий подкуп (статья 204 УК РФ) и др.

Проявление Коррупции можно увидеть в совершении таких преступлений как:

– преступления коррупционной направленности:

– хищение средств (денежных и материальных) с возможностью использования своего служебного положения, дача взятки или получение взятки, коммерческий подкуп и др;

– преступление, направленное на административное правонарушение:

– например, мелкое хищение средств материальных и денежных, используя свое служебное положение, нецелевое использование бюджетных средств и средств внебюджетных фондов и др.(иные составы, которые подпадают под Кодекс РФ об административных правонарушениях);

– преступление, направленное на дисциплинарное правонарушение:

– применение статуса, с целью получения различных преимуществ (за это деяние предусмотрено дисциплинарное взыскание);

– заключение гражданско-правовых сделок, которые запрещены:

– взятие в дар какого либо подарка, либо дарение такого или предоставление услуг третьими лицами лицу, работающему на государственной службе.

Граждане несут гражданско-правовую, административную и дисциплинарную, а также уголовную ответственность за совершение коррупционных преступлений, согласно законодательству России.

Должностному лицу, совершившему преступление коррупционной направленности, грозит лишение права занимать соответствующие должности в государственной или муниципальной службе, на основании законодательства РФ.

Коррупция в настоящее время является масштабно-актуальной и опаснейшей угрозой национальной безопасности России. Этот момент подтверждают международные эксперты, и опросы общественного мнения, в том числе. Transparency International признает, что каждый год по всему миру уходит к кому то « в карман» минимум 400 миллиардов долларов, благодаря взяточничеству и коррупции в области государственного заказа, что ведет к необоснованному и не рациональному повышению расходов на 20-25% при удовлетворении государственных потребностей. Transparency International- это международная неправительственная организация, которая занимается составлением индекса восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index). Настоящий индекс показывает уровень оценки осознания объема коррупции аналитиками по сто балльной шкале. Азиатский банк приводит следующие данные, что в большей части азиатских стран коррупционные правонарушения по части закупок для государственных нужд, способствуют к повышению затрат от 20 до 100% на покупку товаров и услуг.

Настоящее состояние данной обстановки в России аналогична ситуации в наиболее не развитых странах Азии. Начальник управления контроля за государственными закупками ФАС России, озвучивает данные о том, что коррупционные правонарушения в государственных закупках

присутствуют в более чем 10% от годового объема закупок, и их ущерб для государства составляет более 1 трлн. рублей в год.

На практике мы видим сверхмасштабные объемы данного явления. В качестве примера можно привести известное дело о закупке медицинского оборудования одновременно различными субъектами РФ. Закупали томографы для различных медицинских учреждений, в тоже время стоимость от производителя General Electric начилась в размере 34,5 млн рублей за единицу товара. Посредник, поставщик компания из Великобритании реализовала данные томографы для российского потребителя за 71,7 млн рублей за единицу товара, а также в добавок, продала данные томографы США, где стоимость в контракте за единицу уже составила 90,39 млн руб. Общая наценка составила 262,5%, или почти 56 млн рублей, на каждое устройство [40, с. 99].

Коррупционные правонарушения, в области государственного заказа, можно заметить во многих странах мира. В результате заключения, по опросу Corruption Perceptions Index, осуществленному Transparency International в 2012 году, в 193 обследованных странах такое явление как коррупция, присутствует во всех этих странах в большей или меньшей степени. Существенная часть из этих стран, которые были включены в Индекс в 2012г., собрали меньше 50 баллов по шкале до 100(0 баллов - самое высокое восприятие коррупции, а 100 баллов - самое низкое восприятие коррупции). В 2012 году индекс восприятия коррупции в таких странах, как Финляндия, Дания и Новая Зеландия достигли первого места с 90 баллами, вследствие существования мощных компаний, которые обеспечивают открытый доступ к информации и жестким правилам, регулирующим деятельность должностных лиц, в сфере государственных закупок.

В настоящем рейтинге и Российская Федерация достигла только 133 место, взяв только 28 баллов и разделив его с Коморскими островами, Гайаной, а также Гондурасом, Казахстаном и Ираном. В наихудшем положении оказались такие страны, как Афганистан, Сомали и Северная

Корею, согласно данного индекса. Привлекает внимание то, что Украина опустилась на 144 место, а Беларусь пребывает на 123 месте. В Украине, где присутствует более либеральная политическая система, по заключению различных экспертов, коррупционные правонарушения намного выше, чем в Российской Федерации. В тоже время в Беларуси степень коррупции намного ниже, чем в нашей стране [31, с. 76].

На основании выше изложенного, делаем вывод о том, что коррупция это многогранное социальное явление. Она очень разнообразна и многолика.

Перед правительствами разных стран, коррупционные правонарушения в области государственного заказа представляют собой важнейшую и острейшую социальную сложность, существующую перед правительствами. Все выше сказанное разрушает экономику страны, порождает фальшь и двуличие в обществе, терроризирует существование правительств, впускающий возможности развития незаконных систем. Чтобы побороть коррупцию, само собой, просто необходимо построить правильную и необходимую нормативно-правовую базу, а также целесообразную сферу управления процессами закупок для удовлетворения государственных нужд.

1.2 Нормативно-правовая база по предупреждению коррупционных правонарушений в сфере управления государственных закупок

Сфера государственных закупок регулируется в правовом аспекте, в первую очередь, двумя основными федеральными законами, такими как: Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее ФЗ-44) и Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - ФЗ-223). С того времени, как были приняты и начали свое применение в России, по текущий момент ФЗ-44 претерпел 63 редакции, а ФЗ -223 перенес около в 30 редакций. Огромное число

изменений определено в первую очередь тем, что механизм работы контрактной структуры в Российской Федерации находится в зачаточном состоянии, тогда как в Европе и США эта система действует уже более ста лет, и она явно имеет огромное практическое значение для нашей страны, контрактная система [27, с. 36].

Если более подробно рассмотреть вышеизложенные законы, то мы выделим следующие основные положения.

Установлена сфера применения ФЗ-44 Федерального закона положениями статьи 1 ФЗ-44: настоящий закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности и результативности закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности этой закупки, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере этих контрактов [28].

Данное положение, трактует действия для предотвращения злоупотреблений в сфере в закупок, в части, касающейся:

- планирования закупок товаров, работ, услуг;
- определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- заключения предусмотренных настоящим Федеральным законом контрактов;
- особенностей исполнения контрактов;
- мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Понимание и пояснение положений статьи 2 ФЗ-44 говорит о том, что законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, опирается на основные положения из Конституции Российской Федерации [22], Гражданского кодекса Российской Федерации [11],

Бюджетного кодекса Российской Федерации [5], заключается в ФЗ-44 и многих других федеральных законах и нормативных актах Российской Федерации, а также правовыми актами, регламентирующими правила закупок.

Те нормы права, которые содержатся в иных федеральных законах, координирующие вышеуказанные отношения, обязаны соответствовать и не противоречить ФЗ-44.

Регламентация международных контрактов, которые ратифицированы РФ, ведется по отдельной ссылке, и если наблюдается коллизия норм, то правоприменяют международные.

Основной целью ФЗ-223 является регулирование отношений, с целью предоставления единства экономического пространства, создании условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей покупателей в товарах, работах, услугах, в том числе коммерческого назначения, с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективного использования денежных средств, а также расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

В положении статьи 1 ФЗ-223 определяются всеобщие правила покупки товаров, работ, услуг, а также важнейшие требования и условия по приобретению ТРУ (товаров, работ, услуг) и точно распределяет виды заказчиков - закупщиков.

Следует отдельно выделить, что действие ФЗ-223 не затрагивает действия юридических лиц, которые имеют в уставном капитале долю участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, и в совокупности не превышает пятидесяти процентов.

Делаем вывод на основании вышесказанного, что при приобретении товаров, работ, услуг для государственных нужд заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом ФЗ-223, Законом ФЗ-44, а также другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, которые регулируют правила осуществления закупок.

Определим, что такое положение о закупке.

Если кратко изложить, то положением о закупке является документ, регламентирующий деятельность заказчика в целях приобретения им товаров, услуг или работ.

Существует более подробное описание настоящего понятия: Положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок определения и обоснования начальной (максимальной) цены договора, цены договора, заключаемого с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), включая порядок определения формулы цены, устанавливающей правила расчета сумм, подлежащих уплате заказчиком поставщику (исполнителю, подрядчику) в ходе исполнения договора, определения и обоснования цены единицы товара, работы, услуги, определения максимального значения цены договора, порядок подготовки и осуществления закупок определенными разрешенными способами, порядок и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Вдобавок ко всему, положение о закупке обязано совпадать с типовым положением о закупке настоящей продукции. Типовое положение о закупке публикуется в ЕИС (единой информационной системе), в течение пятнадцати дней со дня его утверждения, и утверждается оно соответствующим органом исполнительной власти или органом местного самоуправления.

В стандартном постановлении о государственных закупках указывается, среди прочего, дата, до которой учреждение или компания должны внести поправки в постановление о государственных закупках. Либо учреждение (компания) должно утвердить новое постановление о закупках, аналогичное типовому постановлению.

Типовое положение о закупке должно содержать не подлежащие изменению при разработке и утверждении соответствующими бюджетными учреждениями, автономными учреждениями, унитарными предприятиями положения о закупке следующие сведения:

- порядок подготовки и (или) осуществления закупки;
- способы закупок и условия их применения;
- срок заключения по результатам конкурентной закупки договора, установленный в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Типовое положение о закупке должно предусматривать особенности участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках, определяемые Правительством Российской Федерации в соответствии с пунктом 2 части 8 статьи 3 Закона ФЗ-223.

Разумно было бы доверить контроль за осуществление антикоррупционной экспертизы в области государственного заказа на местные органы Минюста России. Это связано с тем, что Министерство юстиции Российской Федерации имеет масштабный опыт проведения правовых и противокоррупционных мероприятий в секторе нормативных правовых актов. Органы Министерства юстиции РФ, территориального значения, проводят экспертизы, направленные на противодействие коррупции согласно методике ведения антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 на основе правовых актов субъектов Российской Федерации [33].

Настоящая методика регламентирует способы и меры по выявлению рисков и условий в правовых актах, которые тем или иным образом могут способствовать проявлению коррупционных деяний. Исходя из выше изложенного, делаем вывод что, настоящий опыт работы территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации, несомненно, благоприятно отразился бы на тенденции выявления и сокращения случаев коррупционных правонарушений по части регулирования государственных закупок.

В процессе закупа товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами:

- информационная открытость и прозрачность закупки;
- равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки;
- целевое и экономически эффективное расходование денежных средств, сокращение издержек заказчика;
- отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

В положении о государственных закупках прописаны два способа проведения закупок, такие как конкурентные и неконкурентные способы.

Наряду с этим, конкурсные закупочные процедуры, участниками которых с учетом особенностей, установленных Правительством Российской Федерации в соответствии с пунктом 2 части 8 статьи 3 Закона ФЗ-223, могут быть только крупные мелкие и средние предприятия, проводятся в электронном виде. Закупки конкурсные в иных случаях осуществляются в электронной форме, если иное не указано в положении о закупке.

Конкурентным считается договор, который заключен при единовременном соблюдении соответствующих условий:

- во-первых, информация о конкурентной закупке сообщается заказчиком одним из следующих способов:

– путем размещения в единой информационной системе (далее - ЕИС) информация о готовящихся к проведению закупок содержится в извещении к закупке, данная информация открыта для всех участников, приложением документации о конкурентной закупке;

– посредством отправления приглашений участникам на возможность участия их в закрытых конкурентных закупках в случаях, предусмотренных статьей 3.5 Закона ФЗ-223, с приложением документации о конкурентных закупках не менее чем двум лицам, имеющим возможность поставить товары, выполнить работы, оказать услуги, являющиеся предметом такой закупки;

– во-вторых, обеспечивается конкуренция между участниками конкурентной закупки за право заключить договор с заказчиком на условиях, предлагаемых в заявках на участие в такой закупке, окончательных предложениях участников такой закупки;

– в-третьих, описание предмета конкурентной закупки осуществляется с соблюдением требований части 6.1 статьи 3 закона ФЗ-223.

Конкурентные закупки осуществляются следующими способами:

– путем проведения торгов (конкурс (открытый конкурс, конкурс в электронной форме, закрытый конкурс), аукцион (открытый аукцион, аукцион в электронной форме, закрытый аукцион), запрос котировок (запрос котировок в электронной форме, закрытый запрос котировок), запрос предложений (запрос предложений в электронной форме, закрытый запрос предложений);

– иное, указанное в положениях о государственных закупках и соответствующее требованиям части 3 статьи 3 Закона ФЗ-223. Что касается неконкурентных договоров(контрактов), то самое главное, что их условия не соответствуют условиям конкурентных договоров(контрактов).

Порядок осуществления конкурентных закупок прописаны в положении о закупках.

Исследуя существующее законодательство, Тасалов Ф.А. пришел к выводу, что «участником договора является любое юридическое лицо или несколько юридических лиц, выступающих со стороны одного участника договора, либо любое физическое лицо или несколько лиц, выступающих со стороны одного участника договора, в том числе индивидуальный предприниматель или несколько физических лиц, предприниматели, действующие со стороны одного участника заказа» [37, с. 90].

Договоры на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг заключаются заказчиком по результатам закупок, осуществляемых в соответствии с планом закупки (если сведения о таких закупках в обязательном порядке подлежат включению в план закупки согласно принятому в соответствии с частью 2 статьи 4 закона ФЗ- 223 порядку формирования этого плана), размещенным в единой информационной системе (если информация о таких закупках подлежит размещению в единой информационной системе в соответствии с настоящим Федеральным законом), за исключением случаев возникновения потребности в закупке вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, при необходимости срочного медицинского вмешательства, а также для предотвращения угрозы возникновения указанных ситуаций.

«Заказчик определяет требования к участникам закупки в конкурсной, закупочной документации в соответствии с положением о закупке. Не допускается предъявление требований к участникам закупки, к приобретаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора (контракта), а также оценка и сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и способами, не указанными в документации о закупке. Требования к участникам закупки, к приобретаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора(контракта), критериям и порядку оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, установленные заказчиком, распространяются в равной степени на всех

участников закупки, к предлагаемым ими товарам, работам, услугам, к условиям исполнения договора» [2, с. 9].

При осуществлении закупки заказчик может требовать от участников сведения об отсутствии их закупки в реестре недобросовестных поставщиков (РНП), согласно статье 5 Закона ФЗ №223 и (или) по ФЗ №44 [3, с. 50].

Участник закупки может пожаловаться на действия или бездействия заказчика при осуществлении закупки, в судебном порядке либо подать жалобу в Федеральную антимонопольную службу ФАС.

Главным и немаловажным положением настоящего законодательства предоставляется правило утверждающее, что всякий участник закупки вправе обратиться в ФАС и обжаловать действие либо бездействие закупочной комиссии, а также оператора электронной площадки в порядке, установленном статьей 18.1 №135-ФЗ «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. [43]

Подытожим все вышесказанное и выделим следующее, что в действующем законодательстве присутствуют, содержатся определенные законы, регулирующие, прежде всего те задачи, которые относятся к специфике конкретных сфер экономики, а остальные конкурсные процессы в них регулируются ФЗ №44 [19, с. 43].

На сегодняшний день можно выявить некоторые проблемы правового регулирования. Давайте рассмотрим их.

В настоящее время существует возможность одностороннего расторжения договора (контракта) по инициативе заказчика. Процедура одностороннего расторжения договора может быть проведена как по инициативе заказчика так и на основании экспертного заключения. ФЗ №44 устанавливает право заказчика принять решение об одностороннем отказе от исполнения договора.

Вдобавок ко всему, существует такое условие, что заказчик вправе самостоятельно определять причины по которым он принимает решение об одностороннем расторжении договора(контракта). Данное условие дает

неограниченные возможности заказчику, его поведение нельзя проконтролировать, что может привести к коррупционному правонарушению со стороны заказчика.

Односторонний отказ от исполнения государственного контракта(договора) заказчиком проводится, при условии существования основания, прописанного в ч. 15 ст. 95 44-ФЗ.

Приведем примеры осуществления такой процедуры, когда заказчик в одностороннем порядке отказался от исполнения договора(контракта):

– участник выиграл тендер, но предоставил недостоверные сведения о товаре или о компании. Расторжение происходит, так как во время исполнения данного договора(контракта) выяснилось, что поставщик не соответствует требованиям извещения, документации о закупке (п. 1 ч. 15 ст. 95 закона № 44);

– либо поставленный товар не соответствует требованиям извещения, документации о закупке. Заказчик должен принять такое решение и отказаться от исполнения настоящего контракта(договора) в даже если такой товар заказчику подходит. Исключением данного является поставка товара, по улучшенным характеристикам, указанных в спецификации к договору(контракту). Такая замена обязательно согласуется с организатором закупки.

Затем, после принятия решения об одностороннем расторжении договора(контракта), для поставщика наступают еще более негативные последствия, его признают недобросовестным поставщиком, исполнителем либо подрядчиком и регистрируют в реестре недобросовестных поставщиков (РНП) на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок.

Вдобавок, в ФЗ - 44 не содержится требования к лицам, которые сдают экзамен. В настоящем федеральном законе не прописан точный алгоритм привлечения этих субъектов к ответственности за противозаконные деяния при прохождении экзамена. Данная ситуация способствует возникновению и

росту таких неправомερных действий, как взяточничество в стадии исполнения договора(контракта), потому что очевидно, что заказчик может оказать давление на исполнителя по договору(контракту), угрожая расторгнуть договор(контракт) в одностороннем порядке и преднамеренно включить информацию о нем в РНП.

К сожалению, ФЗ-223 не имеет четкого перечня видов, способов закупки, а также правил выбора способа закупки. Все это ведет к укрывательству реального количества закупок у единственного поставщика и как следствие, к увеличению коррупционных правонарушений в закупках.

В законе ФЗ-223 отсутствует возможность регулирования регламента закупки, перечня возможных требований к участникам закупки, критериев оценки заявок участника, правил определения победителя, что также ведет к негативным последствиям, в виде совершений коррупционных преступлений.

Первопричинами недостаточной степени конкуренции в закупках, целью которых является удовлетворение нужд заказчика представляется, главным образом, неимение в ФЗ - 223 точных требований к описанию предмета договора, четких правил оценки заявок участников, и отсутствие критериев выбора победителя, так как все это законодательными нормами не регламентируется.

Исходя из вышеизложенного делаем вывод, что основным решением проблемы в условиях многочисленных нормативно-правовых актов, может стать кодификация законодательства о контрактной системе (кодификация - форма систематизации законов и иных нормативных актов). Но в тоже время мы осознаем, что в настоящее время это будет трудно реализовать, потому что для кодификации нужно устойчивое и стабильное законодательство, чего на сегодняшний день невозможно сказать о нынешней сфере управления государственными закупками. Вдобавок, в данном направлении следует двигаться законодателю.

Глава 2 Механизмы противодействия коррупционным правонарушениям в сфере управления государственными закупками

2.1 Причины и механизмы коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок

Сфера государственных закупок небезосновательно признается одной из самых коррумпированных. Согласно исследованиям, коррупционные преступления в сфере государственных закупок становятся достоянием общественности только в двух процентах случаях [36, с. 196]. Указанные статистические данные указывает на высокий уровень латентности коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок. Данное обстоятельство позволяет нам сделать вывод, что одной из основных причин развития коррупции в сфере государственных закупок является отсутствие должного контроля за деятельностью должностных лиц. Важным условием противодействия коррупции является обеспечение прозрачности деятельности органов государственной власти. Ее отсутствие создает благоприятные условия для совершения коррупционных правонарушений. Говоря о латентности коррупционных правонарушений, можно отметить, что даже в тех случаях, когда о них становится известно третьим лицам, далеко не всегда информация доходит до правоохранительных органов. Данное обстоятельство можно объяснить отсутствием доверия к правоохранительным органам, которое, в свою очередь, обусловлено высоким уровнем коррупции в системе органов власти. Для повышения прозрачности деятельности органов власти необходимо задействовать общественный потенциал, то есть, сторонние общественные организации, которые бы следили за государственными закупками и при выявлении нарушений обращались в правоохранительные органы.

А.В. Жаглин одной из причин совершения коррупционных правонарушений называет негативные условия, складывающиеся на службе. Автор отмечает, что, попадая в сектор государственной службы, где активно процветает коррупция, человеку приходится либо приспособливаться, либо покидать место службы. В первом случае он сам становится участником коррупционной системы и сам начинает совершать коррупционные правонарушения [16, с. 257]. Как уже было отмечено нами ранее, сфера государственных закупок находится под существенным влиянием коррупционных факторов, поэтому в этих условиях, намного проще стать участником коррупционных схем по ряду причин. Во-первых, в таких условиях совершение коррупционных правонарушений является чем-то обыденным, можно сказать, что «стандартной моделью поведения». Это позволяет намного проще принять такую линию поведения и стать участником коррупционной схемы. Во-вторых, большое число участников коррупционных схем в служебном коллективе психологически упрощает совершение правонарушения, поскольку в этом случае моральная ответственность распределяется в зависимости от количества правонарушителей. В связи с этим мы разделяем позицию автора и рассматриваем указанное им обстоятельство в качестве причины совершения коррупционного правонарушения в сфере государственных закупок.

Отдельные авторы в качестве причины развития коррупции в сфере государственных закупок выделяют несоразмерность оплаты труда государственных служащих возложенным на них обязанностям [8, с. 212]. Низкий уровень заработной платы можно отнести в целом к социально-экономическим причинам развития коррупции в государстве. Отсутствие должного материального обеспечения, безусловно, толкает государственного служащего на совершение коррупционных правонарушений. Однако стоит отметить, что указанную причину нельзя решить при помощи повышения заработной платы сотрудников. Данная мера может быть реализована только

в совокупности, например, с ужесточением наказания за совершение коррупционных правонарушений.

В качестве одной из причин, способствующих развитию коррупции в сфере государственных закупок, можно выделить отсутствие должного контроля за доходами государственных служащих [23, с. 110]. Безусловно, можно отметить, что Федеральный закон «О государственной гражданской службе» предусматривает обязанность государственных служащих декларировать свой доход и доход членов своей семьи [42]. Однако данную норму можно «обойти», перенаправив коррупционный доход лицам, не являющимся членам семьи, например, сожителям или близким лицам государственного служащего. Поэтому в каждом конкретном случае необходимо досконально рассматривать перечень лиц, входящих в близкий круг окружения государственного служащего, который подозревается в коррупционном правонарушении в сфере государственных закупок.

На низкую эффективность указанной нормы указывает и то обстоятельство, что закон допускает возможность ошибки государственного служащего при декларации доходов. Так, если государственному служащему были выданы те или иные документы, связанные с его доходами или иными имущественными правами, содержащих ошибку, которая не зависит от него, то это не может являться основанием для утраты им доверия. Указанное положение имеет спорный характер, поскольку недобросовестный служащий имеет возможность воспользоваться такой возможностью для защиты, тем самым избежав ответственности за сокрытие достоверных сведений о своих доходах, которые могли быть получены в результате реализации коррупционных схем при осуществлении государственных закупок.

В научной литературе зачастую встречается точка зрения, что к причинам развития коррупции в целом, соответственно, в сфере государственных закупок, следует относить низкую правовую культуру общества [9, с. 151]. Мы разделяем позицию автора. Проблема заключается в том, что в современном российском обществе сложилось, если не лояльное,

то вполне терпимое отношение к коррупции и взяточничеству. Воспринимается коррупция как что-то обыденное, в привычку людей вошла традиция дарить должностному лицу что-то за исполнение возложенных на него обязанностей. Это оказывает своеобразное психологическое воздействие, которое формирует и закрепляет модель отношений, предусматривающую передачу «благодарности». Отсутствие четкого понимания в правосознании того, что представляет собой коррупция и в каких действиях она находит свое проявление, создает благоприятные условия для развития коррупции. Непосредственно на сфере государственных закупок указанное обстоятельство сказывается тем, что деформированное правосознание государственных служащих заставляет их исходить не из соотношения цены и качества товаров и услуг, а из личной выгоды, которую они могут получить, заключив контракт с теми или иными лицами.

Существенно на развитие коррупции в сфере государственных закупок влияет рамочная регламентированность положений о государственных закупках, которая не регламентирует подробным образом требования к способам их проведения. Указанное обстоятельство негативно сказывается на прозрачности государственных закупок и добросовестной конкуренции. А также обеспечивает возможность преступного сговора между заказчиками и поставщиками. Для решения указанной проблемы необходимо закрепить закрытый перечень способов проведения государственных закупок, а также основных условий к порядку их проведения.

В качестве «точечной» причины роста коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок В.О. Лапин указывает на отсутствие системности в вопросах контроля над процедурой проведения государственных закупок. По мнению автора, данное обстоятельство обусловлено, во-первых, наличием личного интереса в отношении некоторых организаций, во-вторых, отсутствие необходимых профессиональных знаний у служащих контролирующих органов [24, с. 47]. Рассматривая указанную

позицию, можно отметить, что нарушение системности в вопросах контроля сферы государственных закупок в основном связано с коррупционной составляющей. Дело в том, что во многих случаях, коррупционные схемы в сфере государственных закупок имеют масштабный характер, соответственно, в них вовлечены различные субъекты, в том числе сотрудники контролирующих органов. Поэтому такой контроль от части имеет формальный характер и не имеет должной эффективности. В свою очередь, говоря о профессиональной компетенции сотрудников, стоит отметить, что ввиду сложной специфики контролируемых правоотношений, а также динамике развития коррупционных схем, сотрудникам необходимо постоянно профессионально совершенствоваться, чтобы их деятельность была эффективна и результативна. Для решения указанных проблем в первую очередь, как это уже было отмечено нами ранее, необходимо задействовать общественный потенциал. Требуется создание независимых общественных организаций, которые бы могли контролировать расход бюджетных средств при осуществлении государственных закупок. Именно вовлечение независимых лиц, которых сложно задействовать в коррупционных схемах, позволит увеличить эффективность механизмов контроля над государственными закупками. Касательно вопроса повышения профессионализма служащих, контролирующих государственные закупки, нам видится возможным проведение мероприятий, направленных на актуализацию знаний и навыков лиц, задействованных в сфере контроля, например: проведение семинарских занятий по вопросам реализуемых коррупционных схем при осуществлении государственных закупок.

Рассмотренные нами причины так или иначе оказывают влияние на формирование различных коррупционных механизмов в сфере государственных закупок. Контроль и ужесточение условий осуществления государственных закупок заставляют правонарушителей создавать новые и адаптировать под текущие реалии коррупционные схемы. Их всестороннее и детальное исследование помогает создать механизмы их противодействия. В

связи с этим, в рамках данного диссертационного исследования мы считаем необходимым, рассмотреть известные механизмы (схемы) реализации коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок.

Основной схемой осуществления коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок является посредничество с последующим «откатом». «Откат» означает материальное благо, которое пропорционально сумме выигрыша, передающееся прямо или через посредника от победителя тендера государственному служащему (либо группе лиц), способствовавшему победе контрагента. Как правило, в этом случае происходит перерасход бюджетных средств, поскольку контракт заключается на повышенную стоимость. Рассмотрим основные откатные схемы, которые чаще всего встречаются на практике.

Так называемая, классическая схема отката заключается в том, что уполномоченное лицо получает денежные средства в виде доли от похищенных бюджетных средств. Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» указанные действия необходимо квалифицировать по статье 285 Уголовного кодекса. В этом случае особую значимость для квалификации приобретает корыстный мотив, то есть, желание получить материальную выгоду для себя или третьих лиц [32]. Таким образом, можно сделать вывод, что классический откат обладает признаками хищения, так как, завышение стоимости контракта подразумевает безвозмездное изъятие денежные средства непосредственно у заказчика (в данном случае речь идет о государстве в лице его органов и субъектов федерации). Квалифицировать указанное деяние по статье 290 Уголовного кодекса не представляется возможным, поскольку передаваемые в качестве взятки деньги или иные материальные блага являются собственностью взяткодателя.

Другая откатная схема уже непосредственно связана с получением взятки. Наиболее наглядно она рассмотрена в работе А.Б. Вифлеемского.

«Случае должностное лицо получает некоторую сумму за факт заключения договора. Естественно, что руководитель коммерческой организации не станет заключать контракт на заведомо невыгодных для себя условиях. Поэтому на этапе согласования условий договора и размера взятки должностному лицу за содействие в подписании контракта величина «отката» закладывается в себестоимость предмета договора» [6, с. 52]. Следует обратить внимание, что этом случае для квалификации важно установить следующее. Контракт можно было заключить с другой фирмой и на более выгодных условиях, при этом уполномоченному на заключение контракта лицу было известно о такой возможности. В ходе следствия также должно быть установлено, что служащий имел умысел на заключение контракта по повышенной стоимости. Только при наличии указанных обстоятельств, можно говорить о получении взятки и причинении ущерба путем злоупотребления служебными полномочиями при отсутствии признаков хищения.

Говоря об откатной системе в процессе осуществления государственных закупок, следует обратить внимание, что сговор между участниками может возникнуть уже после объявления тендера. Со стороны заказчика процедура может выглядеть полностью законной (в отдельных случаях представитель заказчика может передавать информацию об участниках закупок).

В ходе рассмотрения условий, предлагаемых участниками, подрядчик может обратиться к конкурентам, с целью воздействовать на них, чтобы последние предложили менее конкурентоспособные условия. Как правило, такое воздействие происходит путем предоставления отката, который изначально закладывается в цену услуг подрядчика (отметим, что в отдельных случаях применяются угрозы, шантаж и иные методы).

Для электронных аукционов характерно использование схемы, именуемой «Таран». Ее суть заключается в том, что во время проведения электронного аукциона за тендер борются три аффилированных фирмы. Две

из этих фирм имеют декоративный характер, и их задача заключается в максимальном снижении стоимости контракта. В завершающей стадии совершения аукциона третья фирма направляет свое предложение. Поскольку добросовестные участники аукциона, как правило, покидают данное мероприятие к этому моменту, третья фирма остается вне конкуренции, поскольку две другие фирмы «подставные». На завершающем этапе фиктивные фирмы отказываются от контракта, поэтому договор заключается с единственным оставшимся участником [46, с. 92].

Следующая схема заключается в передаче закупочной документации раньше официального объявления тендера. При помощи этого несоответствующий условиям продукт можно подстроить под заявленные критерии. При этом у других участников дополнительного времени не будет, что существенно затруднит их дальнейшую конкуренцию или вовсе сделает ее невозможной. Кроме того, кандидат может быть заранее ознакомлен с техническим заданием, в результате чего он сможет более детально изучить вопрос и лучше понимать ситуацию.

В работе В.Ю. Дроздова можно встретить следующую коррупционную схему в сфере государственных закупок. Она основана на преднамеренном завышении цены контракта, а также последующей имитацией исполнения заявленных работ. Автор обращает внимание, что при реализации указанной схемы, взаимодействие государственного служащего и контрагента происходит еще до объявления тендера и начала процедуры закупки [16, с. 257]. В целом можно отметить, что последствием реализации данной коррупционной схемы является увеличение расхода бюджетных средств при отсутствии на то реальной необходимости. Квалифицировать такие действия можно как растрату бюджетных средств.

Следует обратить внимание, что отдельные авторы при помощи анализа правоприменительной практики и проведения опросов среди предпринимателей, выделяют различные характеристики тендера,

обладающего коррупционными признаками. К их числу, как правило, относят:

- «чрезмерно сжатые сроки выполнения обязательств (поставка товара, выполнения работ);

- особые требования, предъявляемые к участнику, написаны специально под конкретного контрагента, с которым должны будут заключить контракт;

- указание на погодные условия;

- указание на фиктивный параметр товара, которому соответствует только продукт конкретного поставщика» [49, с. 296];

- «цена может значительно отличаться от рыночной, как в большую, так и в меньшую сторону;

- в отдельных случаях для заключения контракта может требоваться лицензия, причем она не всегда может соответствовать выполняемым работам. Так, для чистки светофора заказчик требовал наличие лицензии от службы по техническому и экспортному контролю, которая не требуется для выполнения указанных работ» [13, с. 125];

- отсутствие конкретики в содержании технического задания, в частности, добросовестный потенциальный контрагент не сможет определить объем необходимых работ;

- «объединение лотов, указанное условие снижает конкуренцию, поскольку одному контрагенту придется выполнить все лоты (этапы работы), которые зачастую бывают максимально отличными друг от друга даже по сфере деятельности» [48].

Завершая обсуждение по теме данного параграфа, мы можем сделать следующие выводы. Во-первых, причины возникновения и развития коррупции в сфере государственных закупок обусловлены различными факторами, в частности, нами были отмечены: низкий уровень правовой культуры, отсутствие необходимого уровня прозрачности государственных закупок, рамочная регламентированность положений о государственных

закупках, недостаточный профессионализм государственных служащих, несоразмерность оплаты труда государственных служащих возложенным на них обязанностям, сформировавшаяся коррупционная модель поведения, которая оказывает негативное влияние на вновь поступивших на службу лиц, а также отсутствие должного контроля за осуществлением государственных закупок. Во-вторых, отдельно стоит отметить, что на сегодняшний день для противодействия коррупции, как в общем, так и в сфере государственных закупок, практически не задействован общественный потенциал. Именно вовлечение независимых лиц, которых сложно задействовать в коррупционных схемах, позволит увеличить эффективность механизмов контроля над государственными закупками. В-третьих, касательно вопроса повышения профессионализма служащих, контролирующих государственные закупки, нам видится возможным проведение мероприятий, направленных на актуализацию знаний и навыков лиц, задействованных в сфере контроля, например: проведение семинарских занятий по вопросам реализуемых коррупционных схем при осуществлении государственных закупок. В-четвертых, сфере государственных закупок характерен широкий перечень различных схем, которые отличаются механизмом реализации и, соответственно, уголовно-правовой квалификацией. В-пятых, на сегодняшний день основные коррупционные схемы в сфере государственных закупок и их основные признаки хорошо известны, что позволяет добросовестным контрагентам избегать сомнительные аукционы.

Однако даже при столь явной коррупционной составляющей латентность таких преступлений остается чрезвычайно высокой, что в очередной раз подтверждает необходимость повышения прозрачности механизма государственных закупок, а также усиления государственного и общественного контроля в данной сфере.

2.2 Правовые механизмы противодействия коррупции в сфере государственных закупок

Правовые механизмы противодействия коррупции определяются юридическими конструкциями, которые регламентируют приемы и способы противодействию коррупционных правонарушений, а также условиям, способствующим их совершению. Можно отметить, что особый упор делается именно на профилактику совершения коррупционных правонарушений. Профилактику следует рассматривать как совокупность приемов и способов, направленных на упреждение и недопущения совершения коррупционных правонарушений, а также предупреждения появления новых форм проявления коррупции. Общие меры профилактики коррупционных правонарушений определены статьей шестой Федерального закона «О противодействии коррупции». К их числу законодатель относит:

- «формирование в общественном сознании нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям;
- проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, а также их проектов;
- рассмотрение не реже одного раза в квартал вопросов судебной практики о признании недействительными ненормативных правовых актов, решений и действий органов власти, организаций, должностных лиц с целью выявить и устранить причины соответствующих нарушений;
- предъявление специальных квалификационных требований к гражданам, которые претендуют на замещение государственных должностей, должностей государственной службы;
- установление ответственности для лиц, указанных выше, за непредставление или представление ложных сведений о доходах, расходах, имуществе и имущественных правах;
- внедрение в практику кадровой работы правила, по которому длительное и безупречное исполнение лицом своих служебных обязанностей,

является первостепенным фактором при назначении такого лица на более высокую должность, присвоении ему звания или при его поощрении;

– развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением в системе органов власти, а также иных сферах, положений законодательства о противодействии коррупции» [45].

Большая часть указанных мер лишь косвенно затрагивают сферу государственных закупок, однако некоторые из них оказывают влияние на обстоятельства, которые были рассмотрены нами в предыдущем параграфе в качестве причин развития коррупции в сфере государственных закупок. Так, предъявление специальных требований к лицам, поступающим на государственную службу, позволяет повысить качество кадрового состава. Федеральный закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» устанавливает некоторые квалификационные критерии, например, образование, стаж, наличие определенных знаний и умений. Однако говорить о какой-либо единой системе квалификационных критериев, предъявляемых к кандидатам, поступающим на государственную службу, на сегодняшний день нельзя. Следует отметить, что в проекте программы развития государственной гражданской службы на 2015-2018 годы в качестве одной из основных задач указывалось «внедрение детализированной системы квалификационных требований к должностям государственной службы, которые бы учитывали специфику конкретного направления деятельности» [34]. Мы придерживаемся точки зрения, что строгая конкретизация критериев к лицам, претендующим на должности в сфере осуществления государственных закупок, совместно с механизмом непредвзятого отбора позволит существенно улучшить качество деятельности государственных служащих, а также исключит возможность попадания на государственную службу лиц с низким уровнем правовой культуры и деформированным правосознанием, которые наиболее подвержены коррупционному влиянию.

Важное место в системе предупреждения коррупционных правонарушений занимает механизм предотвращения конфликта интересов. Сущность конфликта интересов заключается в том, что государственный служащий попадает в такую ситуацию, в условиях которой его личная заинтересованность может противоречить интересам государственной службы в целом, а также целям и задачам ведомства, в котором лицо осуществляет свою служебную деятельность. Такая заинтересованность может быть обусловлена получением денежных средств или иных материальных благ, а также иных нематериальных привилегий для себя и (или) третьих лиц. Предотвратить или урегулировать реальный или потенциальный конфликт интересов возможно путем изменения служебного и должностного положения. В отдельных случаях государственный служащий может быть отстранен от исполнения служебных обязанностей. Указанные меры создают негативное отношение госслужащих к механизму предотвращения конфликта интересов. В результате чего возникает желание скрыть возможный конфликт интересов и любым возможным способом избежать обращения для помощи в его разрешения. В случаях, когда комиссией по разрешению конфликта интересов будут обнаружены признаки состава правонарушения, информация об обстоятельствах дела передается непосредственному руководителю или в правоохранительные органы для решения вопроса о привлечении лица к ответственности. Стоит добавить, что в целях предупреждения возникновения конфликта интересов среди государственных служащих ежегодно распространяют специальные памятки, пособия, проводят специальные семинары и курсы, где разъясняют порядок действий, которые необходимо предпринять, в случае если служащий сам стал стороной или свидетелем конфликта интересов.

Отдельно стоит отметить, что в большинстве ведомственных учреждениях имеются планы по противодействию коррупции. Однако такие локальные документы, на наш взгляд, имеют формальный характер. В них отсутствует конкретика относительно целей и задач, не учитывается

отраслевая специфика, а также не конкретизированы мероприятия, направленные на противодействие коррупционных правонарушений. С учетом роста совершения коррупционных правонарушений такие локальные документы будут периодически обновляться. При этом, если не будут учтены проблемные аспекты, характерные указанным документам, они так и не возымеют должного эффекта и не будут иметь практической ценности.

Существенное влияние на предотвращение коррупционных правонарушений оказывают механизмы, закрепленные в Федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Так, на первоначальном этапе механизм нормирования и обоснования необходимости проведения закупок позволяет избежать закупок излишних товаров или ненужных услуг. На данном этапе необходимо предоставить документацию, в которой обосновывается необходимость проведения закупки, а также содержатся требования к товарам или услугам. В какой-то степени это позволяет избежать составления технического задания под особенности конкретного подрядчика или поставщика.

При определении поставщика особое внимание уделяется соблюдению принципа обеспечения добросовестной конкуренции. Это объясняется тем, что только развитая конкуренция позволяет увеличить эффективность государственных закупок, а именно, подобрать наиболее выгодные условия при наименьших затратах бюджетных средств. Именно конкуренция обеспечивает прозрачность процедуры закупок, способствует привлечению большого количества поставщиков товаров, услуг и работ.

Одним из наиболее эффективных механизмов противодействия коррупции в сфере государственных закупок является их мониторинг. Можно выделить следующие виды контроля в сфере государственных закупок:

– общий контроль, который подразумевает проведение проверок относительно соответствия представленных в документах сведений актуальному положению дел;

– внутренний финансовый контроль подразумевает оценку соответствия закупок критериям нормированности и обоснованности;

– ведомственный контроль, который обусловлен подведомственностью заказчика вышестоящим органам, то есть, речь идет о вертикальных отношениях соподчинения;

– общественный контроль является особым инструментом контроля, однако о нем мы поговорим в следующем параграфе, поскольку данный вид контроля по своим признакам относится к социальным механизмам противодействия коррупционным правонарушениям в сфере государственных закупок.

Следует обратить внимание, что ранее уже неоднократно высказывались предложения о создании единого контролирующего органа в сфере государственных закупок. Однако, данная инициатива не нашла поддержки, поскольку требует больших финансовых вложений и существенных изменений в действующее антикоррупционное законодательство [30, с. 197]. Рассматривая данную инициативу, мы можем обратить внимание на следующие обстоятельства. Во-первых, создание указанного органа обусловит ситуацию, при которой отдельные полномочия государственных органов будут дублироваться. В этой связи необходимо произвести четкую регламентацию правового статуса субъектов в сфере антикоррупционного контроля государственных закупок с целью исключить одинаковые полномочия. Во-вторых, при закреплении тех или иных полномочий важно оценить необходимость лишения отдельных субъектов права осуществлять контроль в сфере государственных закупок. С одной стороны, оставить такие полномочия другим субъектам, помимо специально-созданного контролирующего органа, вызовет вопрос о целесообразности его создания. С другой стороны, единоличный контроль может усилить

коррупционное влияние в сфере государственных закупок. В этой связи важно обеспечить независимость такого органа и его отделений, а также снизить внешнее влияние. Снизить такое влияние можно, например, распределив полномочия по контролю между регионами друг за другом. Например, региональный орган по контролю в сфере государственных закупок Самарской области осуществляет контроль за закупками в Ульяновской области, и наоборот. Это позволит минимизировать личное участие, а значит снизить коррупционное влияние. В-третьих, отдельные авторы отмечают, что для создания таких органов требуется в первую очередь создание эффективной нормативно-правовой базы в сфере противодействия коррупции [17, с. 240]. Мы не разделяем указанную позицию. Безусловно, создание единого органа антикоррупционного контроля в сфере государственных закупок потребует внесения изменений в законодательство. При этом, на наш взгляд, отечественная нормативно-правовая база в сфере противодействия коррупции уже сформирована и в теории имеет все необходимые элементы для эффективного действия. Отдельные вопросы вызывают именно практика ее применения. Поэтому именно отсутствие необходимого нормативно-правового не может рассматриваться в качестве причины невозможности создания единого органа антикоррупционного контроля в сфере государственных закупок. В результате чего мы можем сделать вывод, что на сегодняшний день имеют место быть предпосылки создания единого органа антикоррупционного контроля в сфере государственных закупок, который будет иметь свои региональные подразделения.

Ранее нами были рассмотрены схемы осуществления коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок. Для таких «типичных» схем характерно участие фирм-однодневок. При должном внимании органы контроля могут выявить нарушение, усмотрев наличие указанного признака. Однако далеко не всегда контролирующие субъекты ввиду загруженности, низкого уровня профессионализма, а также иных факторов, уделяют должное

внимание указанному обстоятельству. В связи с этим мы считаем возможным законодательно закрепить необходимость обращать внимание на данное обстоятельство путем введения запрета на участие в государственных закупках фирм, которые осуществляют свою деятельность короткий промежуток времени (такой период времени может составлять, например, год). Отдельно стоит рассмотреть возможность создания рейтинговой системы, при которой фирмы, участвующие в государственных закупках будут получать оценки от контролирующих органов по результатам выполненных работ или поставленных товаров. Рейтинг, определяемый средним арифметическим всей совокупности оценок, позволит отсеивать недобросовестных контрагентов, а также создаст механизм независимого принятия решения при прочих равных условиях, предлагаемых потенциальными исполнителями или поставщиками.

Говоря о правовых механизмах противодействия коррупции в сфере государственных закупок, необходимо рассмотреть правовые нормы, закрепляющие ответственность за коррупционные правонарушения. В первую очередь необходимо рассмотреть коррупционные преступления, поскольку они представляют наибольшую опасность. Однозначно определить круг коррупционных преступлений не представляется возможным, так как, их перечень варьируется в зависимости от авторской точки зрения. Например, В.А. Авдеев относит к числу указанных преступлений составы, предусмотренные следующими статьями: 141.1, 184, 188 (пункт «б» части 3), 204, 226.1 (пункт «а» части 2), 229.1 (пункт «б» части 2); 229.1, 289, 290, 291, 291 Уголовного кодекса Российской Федерации [1, с. 20]. В свою очередь Р.Г. Тляумбетов относит к числу коррупционных преступлений составы, предусмотренные статьями 290, 291, 296, 175, 201, 204, 285, 302, 303 и 309 Уголовного кодекса [38, с. 60]. На сегодняшний день в нормативно-правовых актах коррупционные преступления не сгруппированы и находятся в разных главах Уголовного кодекса. Отдельные разъяснения по данному вопросу предусмотрены Указанием Генпрокуратуры

России 853/11, МВД России № 5 от 25.12.2018 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности». В указанном документе к числу коррупционных преступлений относят:

- «нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума;
- оказание противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования или зрелищного коммерческого конкурса;
- подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок;
- злоупотребление полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа;
- коммерческий подкуп;
- посредничество в коммерческом подкупе;
- мелкий коммерческий подкуп;
- контрабанда запрещенных веществ должностным лицом с использованием служебного положения;
- незаконное участие в предпринимательской деятельности;
- получение взятки;
- дача взятки;
- посредничество во взяточничестве;
- мелкое взяточничество» [39].

Куда меньшую общественную опасность представляют административные правонарушения, которые также могут иметь место при реализации коррупционных схем в государственных закупках. Касательно коррупционных административных правонарушений можно отметить, что на сегодняшний день отсутствуют критерии отнесения административного правонарушения к числу коррупционных правонарушений, а также не предусмотрен список таких проступков. Считаем возможным по аналогии с

коррупционными преступлениями в отдельном ведомственном акте перечислить все административные правонарушения, относимые к числу коррупционных. В контексте данной темы можно выделить два административных правонарушения, которые характерны для сферы государственных закупок, а именно: статьи 19.28 (предусматривает ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица) и 19.29 (предусматривает ответственность за незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего) [20]. Стоит обратить внимание, что отдельные проблемы на практике вызывают вопросы применения норм статьи 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Так, ООО было привлечено к ответственности по указанной статье, поскольку не уведомило нанимателя о приеме на работу их бывшего сотрудника. Судом не было принято во внимание, что работодатель находился в добросовестном заблуждении относительно предыдущего места работы нового сотрудника. В другом аналогичном случае указанное обстоятельство послужило основанием для снятия ответственности с организации [29]. В связи с этим возникает вопрос о единообразии применения норм статьи 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Мы придерживаемся точки зрения, что существует необходимость с целью обеспечения единообразия судебной практики дополнить статью 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях положением, которое позволит избежать ответственности, когда работодатель не имел сведений о предыдущем месте работы сотрудника, либо добросовестно заблуждался относительно данного вопроса.

За совершение коррупционного правонарушения государственный служащий может быть подвергнут дисциплинарной ответственности, применение которой имеет особый порядок применения и особую специфику ввиду наличия в правоотношениях особого субъекта. И.В. Григорьев указывает на то обстоятельство, что законодатель исходит из того, что такая

ответственность должна применяться независимо от вины государственного служащего [12, с. 5]. В целом мы разделяем указанную позицию, поскольку при осуществлении своей деятельности государственный служащий должен проявлять максимальную осмотрительность, так как, любая ошибка, допущенная в ходе его профессиональной деятельности может оказать существенное негативное воздействие общественным и государственным интересам. Законодательство предусматривает следующие виды дисциплинарной ответственности государственных служащих:

- замечание;
- выговор;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- увольнение со службы.

Особый порядок привлечения госслужащего к дисциплинарной ответственности характеризуется тем, что она применяется по результатам проверки кадровой службы или комиссии по урегулированию конфликта интересов, а также специальный срок давности привлечения к ответственности (6 месяцев).

Отдельно стоит отметить, что государственный служащий может быть привлечен к гражданско-правовой ответственности. По сути своей гражданско-правовая санкция предусмотрена Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». «В том случае, если должностным лицом не представлены сведения, подтверждающие приобретение имущества, ценных бумаг на законные доходы, Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры в порядке, установленном законом, могут обратиться в суд с заявлением об обращении в доход государства такого имущества, ценных бумаг. Если обращение такого имущества невозможно, то прокурор обращается с заявлением об обращении в доход государства денежной суммы, равной стоимости имущества» [44]. Стоит отметить, что подарки, которые были переданы служащему в связи с

исполнением служебной деятельности, стоимость которых превышает три тысячи рублей признаются государственной (муниципальной) собственностью. Поэтому нарушение указанного положения может стать основанием для изъятия переданного имущества.

Отдельно внимание стоит уделить внимание зарубежному опыту. Рассматривая зарубежный опыт реализации правовых механизмов в сфере противодействия коррупции при осуществлении государственных закупок, можно обратить внимание на следующие правовые инструменты. В отдельных европейских странах для снижения коррупционной составляющей лица, задействованные в механизмах осуществления государственных закупок, имеют особый правовой статус и повышенное жалование [51, с. 20]. Ранее нами уже были рассмотрена перспектива повышения заработной платы госслужащего, как антикоррупционный фактор. Мы не считаем это действенным способом противодействия коррупции и допускаем возможность его применения только в совокупности с другими антикоррупционными инструментами. В свою очередь наделение контролирующего субъекта особыми властными полномочиями в актуальных отечественных реалиях напротив, может рассматриваться в качестве фактора, способствующего коррупционному влиянию.

В качестве еще одного механизма предупреждения коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок, в зарубежных государствах практикуют частые переводы с должности контролирующего субъекта [52, с. 250]. На наш взгляд, указанная мера может быть апробирована в отечественное законодательство в качестве одного из правовых механизмов противодействия коррупции в сфере государственных закупок. Например, конституционное положение, ограничивающее замещение должности Президента более двух сроков подряд, от части продиктовано необходимостью ограничить возможность главы государства «порастить» связями и исключить фаворитизм. Аналогичный метод может быть применен ко всем должностям, наиболее подверженным

коррупционному влиянию. В связи с этим мы считаем возможным ограничить срок пребывания на должности, связанной с осуществлением государственных закупок, с целью снижения вероятности сговора с недобросовестными поставщиками и участия в коррупционных схемах. По результатам проделанной работы государственные служащие могут быть отправлены в качестве поощрения на повышение или вовсе уволены со службы, если результаты их работы будут признаны неудовлетворительными.

Завершая обсуждение по теме данного параграфа, нами были сделаны следующие выводы. Во-первых, правовые механизмы противодействия коррупции определяются юридическими конструкциями, которые регламентируют приемы и способы противодействию коррупционных правонарушений, а также условиям, способствующим их совершению. Во-вторых, мы придерживаемся точки зрения, что строгая конкретизация критериев к лицам, претендующим на должности в сфере осуществления государственных закупок, совместно с механизмом непредвзятого отбора позволит существенно улучшить качество деятельности государственных служащих, а также исключит возможность попадания на государственную службу лиц с низким уровнем правовой культуры и деформированным правосознанием, которые наиболее подвержены коррупционному влиянию. В-третьих, на сегодняшний день имеют место быть предпосылки создания единого органа антикоррупционного контроля в сфере государственных закупок, который будет иметь свои региональные подразделения. В-четвертых, мы считаем возможным введение запрета на участие в государственных закупках фирм, которые осуществляют свою деятельность короткий промежуток времени (такой период времени может составлять, например, год). Отдельно стоит рассмотреть возможность создания рейтинговой системы, при которой фирмы, участвующие в государственных закупках будут получать оценки от контролирующих органов по результатам выполненных работ или поставленных товаров. Рейтинг, определяемый

средним арифметическим всей совокупности оценок, позволит отсеивать недобросовестных контрагентов, а также создаст механизм независимого принятия решения при прочих равных условиях, предлагаемых потенциальными исполнителями или поставщиками. В-пятых, мы придерживаемся точки зрения, что существует необходимость с целью обеспечения единообразия судебной практики дополнить статью 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях положением, которое позволит избежать ответственности, когда работодатель не имел сведений о предыдущем месте работы сотрудника, либо добросовестно заблуждался относительно данного вопроса. В-шестых, мы считаем возможным ограничить срок пребывания на должности, связанной с осуществлением государственных закупок, с целью снижения вероятности сговора с недобросовестными поставщиками и участия в коррупционных схемах. По результатам проделанной работы государственные служащие могут быть отправлены в качестве поощрения на повышение или вовсе уволены со службы, если результаты их работы будут признаны неудовлетворительными.

2.3 Социальные и иные механизмы противодействия коррупции в сфере государственных закупок

Возможность реализации социальных механизмов противодействия коррупции нормативно закреплена в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Общественный контроль представляет собой деятельность специальных субъектов, реализуемая с целью наблюдения за деятельностью властных органов, а также публичных организаций, осуществляющих публичные полномочия, в том числе оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений [41]. Наибольший интерес в рамках данного исследования представляет общественный контроль за размещением государственных закупок, как один из социальных

антикоррупционных механизмов. Н.А. Мамедов называет подачу жалобы в качестве основного и наиболее развитого инструмента общественного контроля [25, с. 120]. В целом мы можем согласиться с данной точкой зрения. На сегодняшний день субъект общественного контроля может обратиться с жалобой любым удобным для себя способом. Даже плотно вошедшие в обиход социальные сети, представляют возможность обратиться с жалобой в тот или иной орган государственной власти.

Как отмечается во многих исследованиях, наибольшую активность при реализации механизма общественного контроля проявляют общественные организации [7, с. 16]. На сегодняшний день в Российской Федерации функционируют различные антикоррупционные организации. Например, Национальный антикоррупционный комитет, Центр противодействия коррупции в органах государственной власти, Антикоррупционный комитет и так далее. Объяснить высокую активность таких организаций можно тем, что противодействие коррупции является их основной целью. Наибольшую значимость для противодействия коррупции определяет то обстоятельство, что общественные организации имеют возможность использовать общественный резонанс для достижения своих целей.

Мы должны понимать, что коррупция имеет место быть во многих институтах государственной власти, поэтому неудивительно, что в отдельных случаях контролирующий орган может быть частью масштабной коррупционной схемы, сотрудники которого будут стремиться скрыть совершение коррупционного правонарушения и «замять дело». В этом случае так важно придать ситуацию огласке, с чем и может помочь общественный резонанс, который, на наш взгляд, можно рассматривать в качестве самостоятельного социального антикоррупционного механизма, находящегося в тесной взаимосвязи с другими социальными инструментами. Ярким примером эффективности общественного резонанса является дело Ивана Голунова. При этом стоит отметить, что общественный контроль и

общественный резонанс неразрывно связаны с правосознанием и правовой культурой общества.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что общественный потенциал не используется в полной мере в вопросах противодействия коррупции.

Так, например, в составе Совета при Президенте по противодействию коррупции отсутствуют представители объединений малого и среднего предпринимательства, которые имеют обширный опыт в вопросах реализации коррупционных схем в сфере государственных закупок. Ранее нами уже отмечалось, что большинство субъектов предпринимательства, которые имеют относительно большой опыт в работе с государственными заказчиками, понимают механизмы коррупционных схем при осуществлении государственных закупок и способны определить их признаки. Такой опыт может быть использован для совершенствования механизмов противодействия коррупции в сфере государственных закупок. В связи с этим мы считаем возможным привлечь участников объединений малого и среднего предпринимательства в Совет при Президенте по противодействию коррупции.

Еще одним механизмом противодействия коррупции является возможность граждан и организаций выступать с предложениями по совершенствованию законодательства в сфере государственных закупок. Указанный механизм имеет особую значимость для реализации идей и инициатив научного сообщества.

Как правило, ученые при исследовании того или иного явления обращают внимание на характерную для него проблематику и предлагают различные пути решения таких проблем. Именно такие результаты исследований могут послужить основой в качестве формирования законопроекта о внесении изменений в действующую систему государственных закупок.

Следует обратить внимание, что субъекты общественного контроля обладают правом направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов. Указанному праву корреспондирует обязанность заказчика рассмотреть данный запрос и при его соответствии нормам закона предоставить соответствующую информацию заявителю.

При этом указанное право может быть реализовано даже в ходе применения закрытых способов определения поставщиков. Хотя такая информация не всегда должна размещаться в открытом доступе, но ввиду особого статуса субъекты, осуществляющие общественный контроль, имеют право на получение такой информации.

На наш взгляд, для повышения эффективности социальных механизмов по противодействию коррупции в сфере государственных закупок необходима реализация комплекса мероприятий, направленных на разъяснение значимости общественного контроля за проведение государственных закупок. В первую очередь гражданам необходимо разъяснить, что государственные закупки это не что-то отстраненное, не связанное с общественной жизнью, а оказывающий на нее существенное влияние институт. Грамотное распределение бюджетных средств позволит использовать больше бюджетных средств для решения социально значимых задач. Отдельно стоит отметить, что качество товаров и услуг также может затрагивать общественные интересы. Например, выбор добросовестного исполнителя при благоустройстве городской среды позволит наиболее качественно реализовать программу благоустройства мест общественного пользования. Кроме того, важно разъяснить гражданам наиболее типичные признаки коррупционных схем, а также способы обращения в контролирующие органы при их выявлении.

Стоит отметить, что важно задействовать лиц, обладающих профессиональными знаниями (в основном юридическими и экономическими). Например, нам видится перспективным задействовать

студентов-юристов в контрольных мероприятиях в сфере осуществления государственных закупок в рамках прохождения производственной практики, а также курсов «государственные и муниципальные закупки», «коррупционные правонарушения» и иных непосредственно связанных с данным вопросом учебных дисциплин.

В завершении данной главы диссертационного исследования нами были сделаны следующие выводы. Во-первых, причины возникновения и развития коррупции в сфере государственных закупок обусловлены различными факторами, в частности, нами были отмечены: низкий уровень правовой культуры, отсутствие необходимого уровня прозрачности государственных закупок, рамочная регламентированность положений о государственных закупках, недостаточный профессионализм государственных служащих, несоразмерность оплаты труда государственных служащих возложенным на них обязанностям, сформировавшаяся коррупционная модель поведения, которая оказывает негативное влияние на вновь поступивших на службу лиц, а также отсутствие должного контроля за осуществлением государственных закупок. Во-вторых, отдельно стоит отметить, что на сегодняшний день для противодействия коррупции, как в общем, так и в сфере государственных закупок, практически не задействован общественный потенциал. Именно вовлечение независимых лиц, которых сложно задействовать в коррупционных схемах, позволит увеличить эффективность механизмов контроля над государственными закупками. В-третьих, касательно вопроса повышения профессионализма служащих, контролирующих государственные закупки, нам видится возможным проведение мероприятий, направленных на актуализацию знаний и навыков лиц, задействованных в сфере контроля, например: проведение семинарских занятий по вопросам реализуемых коррупционных схем при осуществлении государственных закупок. В-четвертых, сфере государственных закупок характерен широкий перечень различных схем, которые отличаются механизмом реализации и, соответственно, уголовно-правовой

квалификацией. В-пятых, на сегодняшний день основные коррупционные схемы в сфере государственных закупок и их основные признаки хорошо известны, что позволяет добросовестным контрагентам избегать сомнительные аукционы. Однако даже при столь явной коррупционной составляющей латентность таких преступлений остается чрезвычайно высокой, что в очередной раз подтверждает необходимость повышения прозрачности механизма государственных закупок, а также усиления государственного и общественного контроля в данной сфере. В-шестых, мы придерживаемся точки зрения, что строгая конкретизация критериев к лицам, претендующим на должности в сфере осуществления государственных закупок, совместно с механизмом непредвзятого отбора позволит существенно улучшить качество деятельности государственных служащих, а также исключит возможность попадания на государственную службу лиц с низким уровнем правовой культуры и деформированным правосознанием, которые наиболее подвержены коррупционному влиянию. В-седьмых, на сегодняшний день имеют место быть предпосылки создания единого органа антикоррупционного контроля в сфере государственных закупок, который будет иметь свои региональные подразделения. В-восьмых, мы считаем возможным введение запрета на участие в государственных закупках фирм, которые осуществляют свою деятельность короткий промежуток времени (такой период времени может составлять, например, год). Отдельно стоит рассмотреть возможность создания рейтинговой системы, при которой фирмы, участвующие в государственных закупках будут получать оценки от контролирующих органов по результатам выполненных работ или поставленных товаров.

Рейтинг, определяемый средним арифметическим всей совокупности оценок, позволит отсеивать недобросовестных контрагентов, а также создаст механизм независимого принятия решения при прочих равных условиях, предлагаемых потенциальными исполнителями или поставщиками. В-девятых, мы считаем возможным ограничить срок пребывания на должности,

связанной с осуществлением государственных закупок, с целью снижения вероятности сговора с недобросовестными поставщиками и участия в коррупционных схемах.

По результатам проделанной работы государственные служащие могут быть отправлены в качестве поощрения на повышение или вовсе уволены со службы, если результаты их работы будут признаны неудовлетворительными. Кроме того, мы считаем, что на сегодняшний день в процессе антикоррупционного контроля в сфере государственных закупок недостаточно задействован общественный потенциал.

В частности, мы считаем возможным привлечь участников объединений малого и среднего предпринимательства в Совет при Президенте по противодействию коррупции.

Также нами было обращено внимание на необходимость разъяснения гражданам значение противодействия коррупции в сфере государственных закупок в вопросе улучшения качества жизни общества. Следует разъяснить гражданам наиболее типичные признаки коррупционных схем, а также способы обращения в контролирующие органы при их выявлении.

Особое значение для решения рассматриваемого вопроса имеет привлечение лиц, обладающих профессиональными знаниями (в основном юридическими и экономическими).

Например, нам видится перспективным задействовать студентов-юристов в контрольных мероприятиях в сфере осуществления государственных закупок в рамках прохождения производственной практики, а также курсов «государственные и муниципальные закупки», «коррупционные правонарушения» и иных непосредственно связанных с данным вопросом учебных дисциплин.

Глава 3 Эффективность мер по предупреждению коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок

3.1 Понятие и критерии эффективности мер по предупреждению коррупции в сфере государственных закупок

Говоря об эффективности мер по предупреждению коррупционных правонарушений, в научной литературе указанную категорию, прежде всего, сравнивают с экономической категорией, сущность которой заключается в соотношении результата и затраченных на его достижение ресурсов [10, с. 9]. То есть, эффективность определяется продуктивностью применения трудовых, материальных, финансовых, информационных и иных ресурсов. Рассмотрим более подробно вопрос относительно используемых ресурсов. Так, трудовые ресурсы подразумевают совокупность задействованных субъектов (законодательные органы, организаторы и исполнители антикоррупционных мероприятий) в процессе противодействия коррупционным факторам в сфере государственных закупок. Стоит отметить, что в категорию «трудовые ресурсы» не входят субъекты общественного контроля, которые также вносят свой вклад в противодействие коррупции в сфере государственных закупок. Учитывая роль субъектов общественного контроля, мы должны учитывать их деятельность при оценке эффективности. Поэтому мы считаем возможным при определении эффективности, применять понятие «ресурсы общественного контроля».

В ходе реализации своей деятельности субъекты противодействия коррупции задействуют определенные материальные (финансовые) ресурсы. Именно этим обусловлено включение материальных ресурсов при определении эффективности антикоррупционных мер. Рядом авторов отмечается, что, как правило, на реализацию антикоррупционных мероприятий выделяется незначительное количество ресурсов [18, с. 20]. Такое положение вещей не совсем понятно, поскольку противодействие

коррупции является одним из приоритетных направлений в сфере обеспечения безопасности. Финансовые ресурсы являются основой организации противодействия коррупции, поэтому важно в должной степени обеспечить финансирования для достижения эффективности реализации антикоррупционных мер.

В целом можно определить эффективность мер по предупреждению коррупции в сфере государственных закупок следующим образом. Характер и степень защищенности личности, общества и государства в процессе реализации идеологических, организационных, правовых мер при использовании материальных, финансовых, трудовых, общественных и иных ресурсов с целью противодействия коррупционным факторам в сфере государственных закупок.

Критерии эффективности содержатся в «Методике оценки эффективности деятельности подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений». В указанном нормативно-правом акте критерии разделены на пять основных групп: «во-первых, организационные мероприятия по обеспечению исполнения антикоррупционного законодательства; во-вторых, показатели деятельности подразделения по антикоррупционному просвещению; в-третьих, обеспечение информационной открытости деятельности государственного органа по противодействию коррупции; в-четвертых, показатели результативности деятельности подразделений; в-пятых, показатель, определенный по итогам онлайн-опроса граждан» [26].

Первая группа определена организационными критериями, связанными с деятельностью департамента (подразделения). Она определяется показателями, которые отражают актуальные сведения о деятельности подразделения. В частности отдельные критерии затрагивают укомплектованность состава и долю сотрудников, которые прошли специализированные программы по выявлению и противодействию коррупционных правонарушений, а также доля сотрудников, которые

непосредственно участвуют в антикоррупционной деятельности. Другие критерии рассматриваемой группы затрагивают вопросы оценки коррупционных рисков, а также выявлению и предотвращению конфликта интересов. Не менее важным критерием в данной группе является подготовка и размещение нормативно-правовых актов в сфере противодействия коррупции. На наш взгляд, указанный критерий является формальным, поскольку ранее мы уже отмечали, что в основном такими актами являются планы по противодействию коррупции в подразделении. Как правило, они имеют типовую структуру и формальный характер.

Стоит обратить внимание, что одним из критериев оценки эффективности антикоррупционных мер является наличие «горячей линии» по вопросам противодействия коррупции. В предыдущей главе нами были затронуты вопросы о создании единого органа антикоррупционного контроля в сфере государственных закупок, а также применения общественного потенциала в процессе противодействия коррупционным правонарушениям. На наш взгляд, указанному органу власти, а также его региональным подразделениям требуется наличие горячей линии, поскольку это позволит создать контакт с представителями общественности, а также позволит проводить «удаленные» консультации заинтересованных в выявлении коррупционных правонарушений лиц по вопросам признаков коррупционных схем, а также процедуре обращения при выявлении таких нарушений. Однако, принимая во внимание то обстоятельство, что на сегодняшний день в обществе не сформировалась модель поведения, при которой считается в порядке вещей в случае выявления нарушений обращаться с жалобой в органы власти, возникает вопрос относительно отнесения «горячих линий» к критериям эффективности противодействия коррупции. Мы не говорим о том, что данная мера не имеет никакой практической ценности, напротив, в ней заложен высокий потенциал в рамках реализации институтов гражданского общества. Однако на сегодняшний день не создано таких условий, при которых указанный

инструмент существенно влиял на противодействие коррупции. В частности, правосознания граждан еще не пришло к тому, что коррупционные правонарушения должны строго наказываться, даже если они непосредственно не затрагивают их права. Таким образом, мы делаем вывод, что наличие горячей линии на данном этапе развития правового сознания общества не следует относить к критериям эффективности антикоррупционных мер.

Вторая группа включает в себя различные мероприятия, направленные на просвещение государственных служащих по вопросам противодействия и предупреждения коррупционных правонарушений. К критериям оценки в данном случае относят процент сотрудников, ознакомленных с нормативно-правовыми актами в сфере противодействия коррупции, число семинаров, лекций, проведенных с целью повышения грамотности сотрудников по вопросам противодействия коррупции, наличие специального информационного стенда в учреждении и так далее. На наш взгляд, во многом указанные критерии имеют формальный характер и не отражают реальный уровень эффективности мер противодействия коррупции в подразделении. Например, само по себе наличие информационного стенда не означает чего-либо, хотя используется программой в качестве критерия оценки эффективности. В свою очередь проведение специальных лекций также имеет больше формальный характер, поскольку в большинстве случаев сотрудники после таких мероприятий не оценивают на предмет полученных знаний. Основное место, на наш взгляд, должны занимать специальные проверки сотрудников на предмет знания антикоррупционного законодательства, а уже различные лекции, семинарские занятия, раздаточный материал и так далее, должны оцениваться в качестве второстепенных, вспомогательных критериев.

Третья группа содержит критерии, которые в основном связаны с доступностью информации в сети интернет. Критериями в данном случае являются простота доступа к подразделу официального сайта, посвященному

вопросам противодействия коррупции; официальный сайт имеет форму для обращения граждан; официальный сайт предоставляет доступ к нормативно-правовым актам в сфере противодействия коррупции. Не совсем понятно, по какой причине все внимание уделено только интернет ресурсам. Безусловно, интернет обеспечивает доступность информации, но он не является ее единственным источником. Например, граждане, которые не обладают знаниями для работы с сайтом в сети интернет (в основном пожилые граждане), используют непосредственную форму обращения или при помощи средств телекоммуникации. Поэтому, для полноты оценки эффективности важно учитывать скорость рассмотрения таких обращений. При непосредственном обращении за получением информации по вопросам противодействия коррупции в сфере государственных закупок гражданам может быть предложено пройти короткое анкетирование, результаты которого также могут быть использованы в качестве критерия оценки эффективности.

Четвертая группа включает в себя критерии, которые определяются количеством обращений граждан с информацией о признаках коррупционного правонарушения в действиях сотрудника подразделения; количество выявленных нарушений антикоррупционного законодательства органами прокуратуры, количество закрытых дел по признакам коррупционных административных правонарушений и преступлений и так далее. Следует отметить, что многие критерии в данной группе имеют отрицательную оценку, то есть, их наличие означает снижение эффективности антикоррупционных мер. Например, за каждый случай восстановления государственных служащих в должности/отмены приказа о наложении взыскания по результатам оспаривания взысканий за совершение коррупционных правонарушений по причине нарушения порядка привлечения к ответственности предусмотрена оценка (-5), что намного выше средней оценки по данной группе (-2). Не совсем понятно, почему

именно указанный показатель имеет столь высокую значимость для оценки эффективности противодействия коррупции.

Последняя группа включает в себя только один критерий, оценка противодействия коррупции в подразделении по результатам онлайн опроса граждан. За этот показатель можно получить наибольшее количество баллов (20) при получении самых высоких оценок в опросе. Здесь стоит обратить внимание на несколько обстоятельств. Во-первых, ранее нами было указано, что недопустимо при передаче информации гражданам сосредотачивать все внимание исключительно на онлайн пространстве. Существуют иные способы, которые могут быть использованы при определении эффективности противодействия коррупции. Во-вторых, сам по себе онлайн опрос является очень ненадежным инструментом определения реальной эффективности противодействия коррупции. На сегодняшний день имеется множество способов «накрутить» необходимый вариант ответа, чтобы создать необходимую видимость. Для решения указанной проблемы видится верным проводить такие опросы исключительно на сайте государственных услуг, где пользователи могут голосовать только после подтверждения своей личности. В-третьих, предлагаем проводить онлайн опрос, где будет возможность оценивать не в целом ведомство, а именно работу того или иного сотрудника. Таким образом, плохие баллы укажут не на плохую антикоррупционную деятельность ведомства, а на подверженность коррупционным факторам конкретного государственного служащего.

Завершая обсуждение по теме данного параграфа, можно сделать следующие выводы. Во-первых, эффективность мер по предупреждению коррупции в сфере государственных закупок - характер и степень защищенности личности, общества и государства в процессе реализации идеологических, организационных, правовых мер при использовании материальных, финансовых, трудовых, общественных и иных ресурсов с целью противодействия коррупционным факторам в сфере государственных закупок. Во-вторых, критерии эффективности содержатся в «Методике

оценки эффективности деятельности подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений» и делятся на пять основных групп. В-третьих, наличие горячей линии на данном этапе развития правового сознания общества не следует относить к критериям эффективности антикоррупционных мер. В-четвертых, сам по себе онлайн опрос является очень ненадежным инструментом определения реальной эффективности противодействия коррупции. На сегодняшний день имеется множество способов «накрутить» необходимый вариант ответа, чтобы создать необходимую видимость. Для решения указанной проблемы видится верным проводить такие опросы исключительно на сайте государственных услуг, где пользователи могут голосовать только после подтверждения своей личности. В-пятых, недопустимо при передаче информации гражданам сосредотачивать все внимание исключительно на онлайн пространстве. При оценке эффективности необходимо принимать во внимание удобство получения информации и скорость рассмотрения обращений в оффлайн формате.

3.2 Проблемы совершенствования мер по предупреждению коррупции в сфере государственных закупок

Проблема коррупции в сфере государственных закупок долгое время является предметом обсуждения среди большого числа ученых-юристов. Отдельные авторы предлагают применение различных психологических методов противодействия коррупции. Так, С.С. Козин видит причину коррупции в желании сотрудников обогатиться за счет государства. Сотрудник осознает, что государство обладает такими финансовыми ресурсами, которые можно считать практически неограниченными, поэтому, по мнению коррупционера, правонарушение не принесет существенного вреда и на фоне всех имеющихся денежных средств просто останется незаметным. К мерам решения заявленной проблемы автор относит

совершенствование системы психологического тестирования, которые позволят составить достаточно подробный портрет потенциального кандидата на должность [21, с. 77]. По большей части мы разделяем позицию автора и считаем, что проблема совершения коррупционных правонарушений отчасти кроется на психологическом уровне. Проблема усложняется еще и тем, что в нынешних социально-экономических условиях (рост безработицы, предкризисное состояние экономики и так далее) побуждают людей совершать правонарушения с целью стабилизации и улучшения своего материального положения. Кроме того, ранее нами было обращено внимание на то обстоятельство, что в обществе превалирует терпимое, нейтральное отношение к коррупции. Безусловно, разработка и внедрение мер психологического отбора с целью выявления лиц, склонных к совершению коррупционных правонарушений, стало бы отличным подспорьем в противодействии коррупции в сфере государственных закупок. Однако здесь все же необходимо учитывать два важных обстоятельства. Во-первых, пока в обществе не будет выработано нетерпимое отношение к коррупции, нельзя будет раскрыть весь потенциал и практическую ценность психологического тестирования сотрудников на должности в сфере государственных закупок. Во-вторых, применение указанной меры возможно только при системном подходе, то есть, в совокупности с другими мерами противодействия коррупции. В целом мы положительно оцениваем разработку и внедрение мер психологического отбора с целью выявления лиц, склонных к совершению коррупционных правонарушений. При разработке таких мер, необходимо четко определить, какие результаты являются допустимыми, а какие препятствуют допущению на должность в сфере государственных закупок в связи с наличием психологической предрасположенностью к совершению коррупционных правонарушений. Критерии допуска должны быть максимально конкретизированы, иначе мера не возымеет эффекта, поскольку тогда склонные к совершению

коррупционных правонарушений лица при определенных обстоятельствах могут быть допущены к бюджетным средствам.

Отдельные авторы обращают внимание на то обстоятельство, что от части совершение коррупционных правонарушений связано с нестабильным законодательством, регулирующим контрактную систему. Так, в 2019 году Федеральный закон №44-ФЗ претерпевал изменения восемь раз, а для раскрытия его положений было принято 55 нормативно-правовых актов. В 2020 году федеральный закон претерпевал изменения десять раз, а в 2021 году восемь раз [47, с. 194]. На наш взгляд, отсутствие законодательной стабильности в некоторой степени создает благоприятные условия для совершения коррупционных правонарушений. При этом нельзя оставлять без внимания и то обстоятельство, как изменилось число совершенных коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок за указанный период времени. В 2017 данный показатель составил 2178 случаев, а в 2020 опустился до 720 случаев. Можно было бы отметить снижение числа случаев совершения коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок и отметить положительную динамику, если бы не одно обстоятельство. В том же 2017 году ущерб, причиненный коррупционными правонарушениями, в рассматриваемой сфере составил 104 миллиарда рублей, в то время как в 2020 году, такой ущерб возрос до 108 миллиардов рублей [14, с. 177]. Таким образом, мы можем сделать вывод, что внесенные в законодательство о контрактной системе изменения оказали влияние на число совершенных коррупционных правонарушений. На наш взгляд, в основном они затронули «низовую» коррупцию, заставив правонарушителей вести свою незаконную деятельность с большей осмотрительностью. Однако, сумма взятки при этом значительно выросла. Практического эффекта для бюджета внесенные изменения не возымели, так как, причиненный ущерб остался на том же уровне (разницу в четыре миллиарда можно объяснить инфляцией).

Любое коррупционное правонарушение непосредственно связано с возникновением конфликта интересов. М.А. Салихова предлагает конкретизировать условия государственных закупок, при которых может возникнуть конфликт интересов [35, с. 58]. В ряде европейских государств существуют специальные кодексы этики, которые предусматривают типовые ситуации и рекомендацию к действиям государственного служащего, попавшего в такую ситуацию [53, с. 10]. Мы придерживаемся мнения, что указанные меры не возымеют какого-либо практического эффекта. Проблема возникновения конфликта интересов заключается не в непонимании служащего происходящей ситуации, а в желании получить свою личную выгоду. Поэтому разъяснение типовых ситуаций и условий возникновения конфликта интересов никак не скажутся на актуальном состоянии противодействия коррупции. Куда важнее в данном случае выявить аффилированность участников конфликта интересов. В научной литературе неоднократно было указано на необходимость разработки специальной модели, которая бы позволила выявлять личную заинтересованность лиц, ответственных за проведение государственных закупок [4, с. 140]. Разработка такого механизма позволила бы успешно выявлять потенциальные конфликты интересов контролирующим органом и предотвращать совершение коррупционных правонарушений. Однако на практике кажется маловероятным учесть все возможные непосредственные и опосредованные связи сотрудника, поэтому создание такого механизма не представляется возможным. Единственным возможным исходом в данной ситуации видится следующее. При получении информации о наличии признаков коррупционной схемы или обнаружении таких признаков контролирующим органом должны быть предприняты меры по выявлению аффилированности участников закупок. Но даже в этом случае такую связь получится установить и подтвердить ее наличие.

Говоря о совершенствовании мер противодействию, стоит обратиться к опыту зарубежных стран. Так, «в Италии и США распространен метод

закупок по коммерческим или специально подготовленным каталогам. 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» [50, с. 16]. 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.

В свою очередь для предотвращения коррупционных правонарушений в государственных органах ФРГ назначаются ответственные за размещение государственного заказа. При этом решение о выборе того или иного поставщика принимается с учетом мнения форума госзаказа, который состоит из экспертов в различных областях и специалистов в области государственных закупок. Точка зрения совета передается в соответствующий государственный орган [54, с. 11]. Мы считаем, что указанная мера противодействия коррупции в сфере государственных закупок может быть апробирована в отечественной контрактной системе. Так, создание форума госзаказа на каждом уровне позволит проводить независимую оценку условий и минимизировать коррупционный фактор. Основанием для привлечения к ответственности могут служить те случаи, когда форум высказал мнение о необходимости заключить контракт с другим потенциальным контрагентом, но представитель заказчика не принял

рекомендации во внимание, в результате чего бюджету был причинен ущерб вследствие неисполнения или некачественного исполнения возложенных обязанностей поставщиком (подрядчиком).

В завершении данной главы нами будут сделаны следующие выводы. Во-первых, эффективность мер по предупреждению коррупции в сфере государственных закупок - характер и степень защищенности личности, общества и государства в процессе реализации идеологических, организационных, правовых мер при использовании материальных, финансовых, трудовых, общественных и иных ресурсов с целью противодействия коррупционным факторам в сфере государственных закупок. Во-вторых, критерии эффективности содержатся в «Методике оценки эффективности деятельности подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений» и делятся на пять основных групп. В-третьих, наличие горячей линии на данном этапе развития правового сознания общества не следует относить к критериям эффективности антикоррупционных мер. В-четвертых, сам по себе онлайн опрос является очень ненадежным инструментом определения реальной эффективности противодействия коррупции. На сегодняшний день имеется множество способов «накрутить» необходимый вариант ответа, чтобы создать необходимую видимость. Для решения указанной проблемы видится верным проводить такие опросы исключительно на сайте государственных услуг, где пользователи могут голосовать только после подтверждения своей личности. В-пятых, недопустимо при передаче информации гражданам сосредотачивать все внимание исключительно на онлайн пространстве. При оценке эффективности необходимо принимать во внимание удобство получения информации и скорость рассмотрения обращений в оффлайн формате. В-шестых, создание форума госзаказа, состоящего из экспертов в различных областях и специалистов в сфере госзакупок, на каждом уровне позволит проводить независимую оценку условий и минимизировать коррупционный фактор. Основанием для привлечения к ответственности

могут служить те случаи, когда форум высказал мнение о необходимости заключить контракт с другим потенциальным контрагентом, но представитель заказчика не принял рекомендации во внимание, в результате чего бюджету был причинен ущерб вследствие неисполнения или некачественного исполнения возложенных обязанностей поставщиком (подрядчиком). В-седьмых, мы положительно оцениваем разработку и внедрение мер психологического отбора с целью выявления лиц, склонных к совершению коррупционных правонарушений. При разработке таких мер, необходимо четко определить, какие результаты являются допустимыми, а какие препятствуют допущению на должность в сфере государственных закупок в связи с наличием психологической предрасположенностью к совершению коррупционных правонарушений. Критерии допуска должны быть максимально конкретизированы, иначе мера не возымеет эффекта, поскольку тогда склонные к совершению коррупционных правонарушений лица при определенных обстоятельствах могут быть допущены к бюджетным средствам.

Заключение

Перед Российской Федерацией стоит множество проблем, требующих скорейшего принятия мер по их решению. Одной из таких проблем является коррупция, наносящая значительный ущерб развитию нашей страны. Негативные проявления коррупции находят своё отражение в различных сферах деятельности, так например, губительному воздействию подвергнуты экономическое развитие страны, механизмы защиты прав и законных интересов граждан, развитие институтов гражданского общества, процессы эффективного распределения и расходования государственных ресурсов, а иные сферы деятельности. Причины возникновения и развития коррупции в сфере государственных закупок обусловлены различными факторами, в частности, нами были отмечены: низкий уровень правовой культуры, отсутствие необходимого уровня прозрачности государственных закупок, рамочная регламентированность положений о государственных закупках, недостаточный профессионализм государственных служащих, несоразмерность оплаты труда государственных служащих возложенным на них обязанностям, сформировавшаяся коррупционная модель поведения, которая оказывает негативное влияние на вновь поступивших на службу лиц, а также отсутствие должного контроля за осуществлением государственных закупок.

Стоит отметить, что на сегодняшний день для противодействия коррупции, как в общем, так и в сфере государственных закупок, практически не задействован общественный потенциал. Именно вовлечение независимых лиц, которых сложно задействовать в коррупционных схемах, позволит увеличить эффективность механизмов контроля над государственными закупками.

Касательно вопроса повышения профессионализма служащих, контролирующих государственные закупки, нам видится возможным проведение мероприятий, направленных на актуализацию знаний и навыков

лиц, задействованных в сфере контроля, например: проведение семинарских занятий по вопросам реализуемых коррупционных схем при осуществлении государственных закупок. Мы придерживаемся точки зрения, что строгая конкретизация критериев к лицам, претендующим на должности в сфере осуществления государственных закупок, совместно с механизмом непредвзятого отбора позволит существенно улучшить качество деятельности государственных служащих, а также исключит возможность попадания на государственную службу лиц с низким уровнем правовой культуры и деформированным правосознанием, которые наиболее подвержены коррупционному влиянию.

Сфере государственных закупок характерен широкий перечень различных схем, которые отличаются механизмом реализации и, соответственно, уголовно-правовой квалификацией. На сегодняшний день основные коррупционные схемы в сфере государственных закупок и их основные признаки хорошо известны, что позволяет добросовестным контрагентам избегать сомнительные аукционы. Однако даже при столь явной коррупционной составляющей латентность таких преступлений остается чрезвычайно высокой, что в очередной раз подтверждает необходимость повышения прозрачности механизма государственных закупок, а также усиления государственного и общественного контроля в данной сфере.

В целях совершенствования механизма противодействия коррупции в сфере государственных закупок нами были разработаны следующие положения.

Во-первых, на сегодняшний день имеют место быть предпосылки создания единого органа антикоррупционного контроля в сфере государственных закупок, который будет иметь свои региональные подразделения.

Во-вторых, мы считаем возможным введение запрета на участие в государственных закупках фирм, которые осуществляют свою деятельность

короткий промежуток времени (такой период времени может составлять, например, год). Отдельно стоит рассмотреть возможность создания рейтинговой системы, при которой фирмы, участвующие в государственных закупках будут получать оценки от контролирующих органов по результатам выполненных работ или поставленных товаров. Рейтинг, определяемый средним арифметическим всей совокупности оценок, позволит отсеивать недобросовестных контрагентов, а также создаст механизм независимого принятия решения при прочих равных условиях, предлагаемых потенциальными исполнителями или поставщиками.

В-третьих, мы считаем возможным ограничить срок пребывания на должности, связанной с осуществлением государственных закупок, с целью снижения вероятности сговора с недобросовестными поставщиками и участия в коррупционных схемах. По результатам проделанной работы государственные служащие могут быть отправлены в качестве поощрения на повышение или вовсе уволены со службы, если результаты их работы будут признаны неудовлетворительными. Кроме того, мы считаем, что на сегодняшний день в процессе антикоррупционного контроля в сфере государственных закупок недостаточно задействован общественный потенциал. В частности мы считаем возможным привлечь участников объединений малого и среднего предпринимательства в Совет при Президенте по противодействию коррупции. Также нами было обращено внимание на необходимость разъяснения гражданам значение противодействия коррупции в сфере государственных закупок в вопросе улучшения качества жизни общества. Следует разъяснить гражданам наиболее типичные признаки коррупционных схем, а также способы обращения в контролирующие органы при их выявлении. Особое значение для решения рассматриваемого вопроса имеет привлечение лиц, обладающих профессиональными знаниями (в основном юридическими и экономическими). Например, нам видится перспективным задействовать студентов-юристов в контрольных мероприятиях в сфере осуществления

государственных закупок в рамках прохождения производственной практики, а также курсов «государственные и муниципальные закупки», «коррупционные правонарушения» и иных непосредственно связанных с данным вопросом учебных дисциплин.

Эффективность мер по предупреждению коррупции в сфере государственных закупок - характер и степень защищенности личности, общества и государства в процессе реализации идеологических, организационных, правовых мер при использовании материальных, финансовых, трудовых, общественных и иных ресурсов с целью противодействия коррупционным факторам в сфере государственных закупок. Критерии эффективности содержатся в «Методике оценки эффективности деятельности подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений» и делятся на пять основных групп. Отдельно стоит обратить внимание, что наличие горячей линии на данном этапе развития правового сознания общества не следует относить к критериям эффективности антикоррупционных мер.

Стоит отметить, сам по себе онлайн опрос является очень ненадежным инструментом определения реальной эффективности противодействия коррупции. На сегодняшний день имеется множество способов «накрутить» необходимый вариант ответа, чтобы создать необходимую видимость. Для решения указанной проблемы видится верным проводить такие опросы исключительно на сайте государственных услуг, где пользователи могут голосовать только после подтверждения своей личности. Недопустимо при передаче информации гражданам сосредотачивать все внимание исключительно на онлайн пространстве. При оценке эффективности необходимо принимать во внимание удобство получения информации и скорость рассмотрения обращений в оффлайн формате.

Мы видим перспективным создание форума госзаказа, состоящего из экспертов в различных областях и специалистов в сфере госзакупок, на каждом уровне позволит проводить независимую оценку условий и

минимизировать коррупционный фактор. Основанием для привлечения к ответственности могут служить те случаи, когда форум высказал мнение о необходимости заключить контракт с другим потенциальным контрагентом, но представитель заказчика не принял рекомендации во внимание, в результате чего бюджету был причинен ущерб вследствие неисполнения или некачественного исполнения возложенных обязанностей поставщиком (подрядчиком).

Мы положительно оцениваем разработку и внедрение мер психологического отбора с целью выявления лиц, склонных к совершению коррупционных правонарушений. При разработке таких мер, необходимо четко определить, какие результаты являются допустимыми, а какие препятствуют допущению на должность в сфере государственных закупок в связи с наличием психологической предрасположенностью к совершению коррупционных правонарушений. Критерии допуска должны быть максимально конкретизированы, иначе мера не возымеет эффекта, поскольку тогда склонные к совершению коррупционных правонарушений лица при определенных обстоятельствах могут быть допущены к бюджетным средствам.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авдеев В.А., Авдеева О.А. Стратегические направления противодействия коррупции в РФ // Российская юстиция. 2019. № 7. С. 19-21.
2. Альбицкий П.К. Порядок согласования возможности заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) по результатам несостоявшихся закупок // Публичные закупки: проблемы правоприменения. 2017. №1. С. 5-14.
3. Баланцев Е.В. Критерии и порядок оценки заявок при осуществлении закупок по Закону № 223-ФЗ // Прогосзаказ.рф. 2018. № 9. С. 48-60.
4. Буенкова М.О. Коррупция в сфере государственных закупок: проблемы и пути решения // Устойчивое развитие в России: вызовы, риски, стратегии. 2016. №1. С. 139-142.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 28.06.2022) // СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 3823.
6. Вифлеемский А.Б. Анатомия отката // Народное образование. 2014. №10 (1443). С. 49-58.
7. Владимиров В.В., Гетц Р.Н. Общественный контроль как фактор результативности закупки в государственном секторе: региональный уровень // Экономика и управление. 2019. №5(103). С. 14-18.
8. Воронин С.А. Причины и условия коррупционных преступлений сотрудников правоохранительных органов // БГЖ. 2016. №2 (15). С. 211-213.
9. Геляхова Л.А., Тенгизова Ж.А. Детерминанты коррупционных преступлений и необходимость совершенствования уголовно-правовых норм, предусматривающих ответственность за их совершение // Пробелы в российском законодательстве. 2018. №5. С. 150-152.
10. Горшенков Г.Н. Эффективность антикоррупционной политики // Russian Journal of Economics and Law. 2016. №1 (37). С. 5-16.

11. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // СЗ РФ. 1994. №32. Ст. 3301.
12. Григорьев И.В., Крипак М.В. Особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право. №5(125). 2018. С. 1-10.
13. Гуцелюк Е.Ф. Определение признаков наличия коррупционных рисков в извещении и документации о закупках для государственных и муниципальных нужд // Северо-Кавказский юридический вестник. 2016. №2. С. 122-127.
14. Долгова А.А. Проблема коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации // Лучшая научно-исследовательская работа 2022. 2022. №1. С. 175-180.
15. Дроздов В.Ю. Должностные коррупционные преступления в сфере закупок и их классификация // Государственная служба и кадры. 2020. №4. С. 121-126.
16. Жаглин А.В., Иванченко Р.Б., Иванченко О.С. О причинах коррупции и мерах по ее предупреждению // Вестник ВИ МВД России. 2020. №2. С. 255-262.
17. Землин А.И. Актуальные правовые аспекты противодействия коррупции при осуществлении закупок для государственных нужд // Russian Journal of Economics and Law. 2015. №1 (33). С. 238-244.
18. Иванова А.А. Коррупция: некоторые проблемы противодействия // Russian Journal of Economics and Law. 2016. №4 (40). С. 18-26.
19. Катвалян А.Э. Развитие системы правового регулирования государственных закупок в России // Финансовое право. 2019. № 1. С. 41-45.
20. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ (ред. от 11.06.2022) // СЗ РФ. 2002. №1. Ст. 1.

21. Козин С.С. Некоторые проблемы реализации деятельности в сфере государственных закупок в связи с коррупцией // Научно-практические исследования. 2019. №8(23). С. 76-78.

22. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.07.2020 № 1-ФКЗ) // РГ. 1993. №237.

23. Лавров В.П., Лапин В.О. Преступления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: вопросы выявления и расследования // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. №2 (38). С. 108-113.

24. Лапин В.О. Актуальные проблемы выявления и расследования преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // ППД. 2017. №2. С. 44-50.

25. Мамедова Н.А. Общественный контроль в сфере государственных закупок // ЭВР. 2018. №3 (41). С. 116-123.

26. Методика оценки эффективности деятельности подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений (утв. Министерством труда и социальной защиты РФ) Консультант плюс: справочно-правовая система.

27. Мищенко Р.И. Предотвращение и противодействие коррупции в сфере государственных закупок: анализ опыта Украины и зарубежных стран // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2016. №1(2). С. 34-40.

28. Обзор судебной практики в сфере размещения заказов для государственных и муниципальных нужд (ноябрь 2018 года) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

29. Обзор судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса

Российской Федерации об административных правонарушениях // Консультант плюс: справочно-правовая система.

30. Паулов П.А., Прокудина Н.О. К вопросу о коррупционных рисках в государственных и муниципальных закупках // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. №6-1. С. 196-199.

31. Подколзина Е.А, Бальсевич А.А. Реализация государственных контрактов: теория, проблемы, иллюстрации. // Госзаказ: Управление, размещение, обеспечение. 2019. №17. С. 73-79.

32. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 №19 (ред. от 11.06.2020) «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Консультант плюс: справочно-правовая система.

33. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // Российская газета. № 46. 2010.

34. Проект Указа Президента РФ «О федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015 - 2018 годы)» // [Электронный ресурс]. - <http://www.consultant.ru> (дата обращения 01.05.2022)

35. Салихова М.А. Практика противодействия коррупции в сфере государственных закупок // Практика противодействия коррупции в современном мире: проблемы и достижения. 2019. №1. С. 56-61.

36. Скосырская Ю.В. Причины коррупционных преступлений в сфере государственных закупок // Вестник Московского университета МВД России. 2021. №2. С. 196-197.

37. Тасалов Ф.А. Несвобода договора и несправедливые договорные условия в практике государственных и муниципальных закупок // Актуальные проблемы российского права. 2019. №2(99). С. 85-94.
38. Тляумбетов Р. Г., Хамадьярова А. Р. Понятие коррупции и виды коррупционных преступлений // European science. 2020. №12(22). С. 57-61.
39. Указание Генпрокуратуры России 853/11, МВД России № 5 от 25.12.2018 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» // [Электронный ресурс]. - <http://www.consultant.ru> (дата обращения 01.05.2022)
40. Фарафонова М.А. Масштабы коррупции в России // Вестник магистратуры. 2017. №1-4 (64). С. 98-100.
41. Федеральный закон от 21.07.2014 №212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. №30. Ст. 4213.
42. Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. №31. Ст. 3215.
43. Федеральный закон от 26.07.2006 №135-ФЗ (ред. от 11.06.2022) «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. №31. Ст. 3434.
44. Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 03.12.2012 №230-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 2012. №50. Ст. 6953.
45. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 №273-ФЗ (ред. от 01.04.2022) // СЗ РФ. 2008. №52. Ст. 6228.
46. Ходасевич О.Н., Шаламова Е.Ю. Коррупция в сфере государственных закупок // Концепт. 2018. №3. С. 89-94.
47. Чепсаракова А.С. О проблемах противодействия коррупции в сфере осуществления государственных закупок // Право и законность: вопросы теории и практики. 2022. №1. С. 194-195.

48. Шесть признаков коррупционного тендера // [Электронный ресурс]. - <https://mev.su/stati/kak-vychislit-korrupsionnyj-tender> (дата обращения 07.05.2022)
49. Шурпаев Ш.М. К вопросу о сущности «откатов» и «распилов» в системе коррупционных проявлений в сфере государственных и муниципальных закупок // Евразийский юридический журнал. 2019. №8(135). С. 296-297.
50. Banerjee, A., Hanna, R., Mullainathan, S. Corruption [Text] / A. Banerjee, R. Hanna, S. Mullainathan // MIT Press. 2015. PP. 1-72.
51. Christmann P., Torcal M. The Political and Economic Causes of Satisfaction with Democracy in Spain [Text] / P. Christmann, M. Torcal // West European Politics. 2019. PP. 1-47.
52. Pellegrini L. Causes of corruption: a survey of cross-country analyses and extended results [Text] / L. Pellegrini // Economics of Governance. Oxford. 2017. PP. 245-263.
53. Sah, R. Corruption across countries and regions: some consequences of local osmosis [Text] / R. Sah // Singapore management university. 2019. PP. 1-29.
54. Thirsk J. Corruption on a European-World Scale / J. Thirsk // American Journal of Sociology. 2017. №5(82). PP. 9-14.