

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 кафедры)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Коррупционные правонарушения в сфере государственных закупок»

Студент

А.А. Чадаева

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

Н.А. Боброва

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Руководитель программы д-р юрид. наук, проф. Д.А. Липинский

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой канд. юрид. наук, доцент Н.В. Олиндер

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
1.1. Нормативное содержание сферы государственных закупок и принципов размещения заказов.....	9
1.2. Коррупционные риски в сфере государственных закупок.....	18
ГЛАВА 2. ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК	
2.1. Конфликт интересов в системе государственных закупок.....	27
2.2. Злоупотребления правом в системе государственных закупок.....	35
2.3. Уголовная и административная ответственность за правонарушения в системе государственных закупок в Российской Федерации.....	47
ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
3.1. Особенности противодействия коррупции в сфере государственных закупок	64
3.2. Роль органов внутренних дел Российской Федерации в противодействии коррупции в сфере государственных закупок.....	84
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	91
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	103

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Закупки товаров и услуг для государственных нужд на сегодняшний день – это сектор экономики, который наиболее вовлечен в коррупцию, такая ситуация объясняется тем, что в данном важнейшем сегменте используются финансовые ресурсы не конкретного субъекта, а опосредованные деньги налогоплательщиков и иные средства поступающие в доход государственной казны, поэтому участники государственных закупок нацелены присвоить деньги противоправными способами¹.

В России государственные закупки представляют собой «совокупность действий, осуществляемых в установленном Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с предложения поставщика (подрядчика, исполнителя), завершается исполнением обязательств сторонами контракта», а «государственный заказчик - государственный орган (в т.ч. орган государственной власти), орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки»².

Практика правоприменительной деятельности свидетельствует о том, что наиболее распространенным результатом противоправных действий,

¹ Васенин В.А. Противодействие коррупции в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Законность. 2017. № 9. С. 17 - 21.

² Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», вступил в силу 1 января 2014 г. // Российская газета. 2013. 12 апреля.

совершаемых в сфере осуществления государственных закупок, является причинение ущерба бюджетной системе государства, связанное с избыточными затратами на финансирование контрактов. В этом случае обязательства по государственному контракту выполняются в полном объеме, но для государственных нужд поставляется товар по явно завышенной цене. Качество этого товара может быть средним для аналогичной продукции либо более или менее высоким, чем это требуется для его использования. Во всех названных случаях применение поставленного товара для тех нужд, ради удовлетворения которых он приобретался, сопряжено с различными проблемами³.

Опыт других государств также свидетельствует о том, что публичные закупки подвержены коррупции, так как осуществление их сопряжено с получением денежных средств в больших объемах. Специфика самого государственного заказа складывается из того, что статей расходования бюджета по госзакупкам достаточно большое количество, исполнители госзаказа ориентированы на цифровое значение получения выгоды, а не на удовлетворение интересов государства (в том числе, гражданского общества и отдельного гражданина), из чего следует деньги направленные из государственной казны поглощаются иными секторами экономики в колоссальных объемах, однако это еще не говорит о реальном удовлетворении государственных интересов.

В этой связи можно говорить о государственных закупках в контексте не полной эффективности, возможно выход видится в корректировке законодательства, которое будет направлено на исключение госзаказа из некоторых сфер (например, закупка вакцин). Например, в странах - членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) доля казны, направляемая на закупки для государственных нужд, составляет примерно 12,8% от ВВП. По данным Европейской комиссии, в странах Европейского

³ Шурпаев Ш.М. О взаимосвязи коррупционных проявлений в сфере осуществления государственных закупок с причинением вреда интересам личности, общества и государства при ненадлежащем исполнении государственных контрактов // Юрист. 2017. № 2. С. 37 - 40.

союза в среднем на публичные закупки расходуется 19,7% от ВВП Европейского союза. В России же объем закупок для государственных нужд превысил 25%⁴.

На сегодняшний день правовое регулирование сферы государственных закупок претерпевает постоянные изменения, и пока сложно говорить о целостности нормативных актов, особенно при их совокупном изучении, возможно только констатировать процесс становления законодательства в сфере госзакупок⁵. Этот факт носит самую главенствующую роль в вопросе возникновения коррупции в сфере государственных закупок. Поэтому в данном исследовании будет сделана попытка сформулировать предложения об изменении правового регулирования в исследуемой сфере.

Опираясь на все вышеуказанное нельзя отрицать тот факт, что тема коррупции в госзакупках является актуальной и злободневной, проблемы возникающие в процессе закупок для государственных нужд требуют скорейшего решения.

Степень разработанности темы исследования. С момента внедрения системы государственных закупок для обеспечения интересов государства и граждан, тема становится только более интересной для изучения, как практиками так и теоретиками в области юриспруденции. Так, например, Е.Е. Степанова посвятила монографическое исследование цивилистическому опыту в рамках контрактной системы, В.А. Васенин изучает опыт работы по предупреждению коррупции в сфере закупок для государственных нужд. Исследования А.Г. Лычагина посвящены международному опыту борьбы с коррупцией при государственных закупках, что для настоящей работы является интересным, так как система закупок в США и Европе работает более 100 лет,

⁴ Чистота эксперимента. Результаты в борьбе с коррупцией можно получить путем повышения экономической эффективности закупок [Интервью с О.В. Анчишкиной] // Информационно-аналитическое издание «Бюллетень Оперативной Информации «Московские Торги». 2015. № 6. С. 38 - 41.

⁵ Лычагин А.Г. Противодействие коррупции в процессе госзакупок. Международный опыт и российская практика // Безопасность бизнеса. 2017. № 1. С. 46 - 50; № 2. С. 55 - 59.

и методы, ошибки, способы преодоления коррупции являются полезными для изучения и внедрения в российской контрактной системе. Важными являются итоги исследования М.В. Шмелевой, которые определяют цели эффективной системы госзакупок. Работы В. Лагутина, О. Анчишкиной содержат критику российской контрактной системы с правовой и экономической точки зрения.

Цель настоящей магистерской работы – определение существующих коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок, выявление условий их возникновения и методы борьбы с ними.

Исходя из поставленной цели необходимо определить следующие задачи:

- изучить нормативное содержание сферы государственных закупок и принципов размещения заказов;
- выявить и проанализировать коррупционные риски в сфере государственных закупок;
- рассмотреть сущность конфликта интересов в системе государственных закупок;
- проанализировать варианты злоупотребления правом в системе государственных закупок;
- изучить уголовную и административную ответственность за правонарушения в системе государственных закупок в Российской Федерации;
- проанализировать сложившуюся практику противодействия коррупции в сфере государственных закупок;
- дать оценку роли органов внутренних дел Российской Федерации в противодействии коррупции в сфере государственных закупок.

Объектом исследования выступают правоотношения сложившиеся в сфере государственных закупок в связи с осложнением их коррупционной составляющей.

Предметом исследования являются коррупционные правонарушения, совершаемые в системе государственных закупок, в том числе уголовные

преступления, административные правонарушения, правонарушения дисциплинарного характера, злоупотребление правом коррупционной природы.

Методы и методология исследования.

В процессе написания магистерской диссертационной работы использовались такие общенаучные методы познания как диалектический, логический, формальный, так же частные методы: сравнительно-правовой, юридический. Так же использовались общелогические приемы и правила: анализ, синтез, дедукция, индукция, аналогия.

Теоретическую основу исследования составили работы следующих ученых и практиков в сфере государственной контрактной системы и противодействия коррупции, как в отдельности, так и во взаимосвязи: О.Н. Анчишкиной, В.А. Васенина, Т.А. Конышевой, Р.Б. Куличева, В. Лагутина, А.Г. Лычагина, С.Н. Меликсетяна, О.И. Семькиной, Е.Е. Степановой, М.В. Шмелевой, Ш.М. Шурпаева и многих других.

Нормативную основу исследования составили: нормативные правовые акты федерального законодательства, подзаконные нормативные акты, Постановления Пленумов высших судов.

Эмпирическую основу исследования составили обзоры практики Верховного Суда Российской Федерации, иных высших судов, решения судов по конкретным делам, анализ правоприменительной практики, официальные статистические данные.

Научная новизна. Новизна данного исследования состоит в том, что автором сделана попытка анализа норм отечественного законодательства как отдельно, так и в системе, для того чтобы выявить отдельные пробелы рождающие проявления коррупции в системе госзаказа. Также автором предложено нивелирование отдельных положений законодательства иностранных государств, которые имеют более чем столетний опыт в сфере борьбы с коррупцией в контрактной сфере.

Положения, выносимые на защиту:

1. Нормативные правовые акты регулирующие и определяющие процесс государственных закупок обязательно должны проходить антикоррупционную экспертизу в Министерстве юстиции Российской Федерации и в независимой некоммерческой общественной организации, аккредитованной Минюстом России.
2. Уменьшение объема государственного заказа будет стимулировать снижение коррупции.
3. Необходимо усиление общественного контроля над сферой государственных закупок.
4. Требуется введение прямой статьи, устанавливающей ответственность для лиц, не сообщивших о наличии конфликта интересов.
5. Исключение коррупциогенных факторов из законодательства о закупках позволит снизить или исключить коррупционные риски.

Теоретическая значимость работы состоит в том, что она может быть полезна как студентам, аспирантам, соискателям, молодым ученым, преподавателям в качестве методического, учебного материала в рамках исследования противодействия коррупции и сферы государственных закупок.

Практическая значимость исследования состоит в том, что работа может быть полезна практическим работникам, как сферы госзаказа, так и противодействия коррупции в качестве методического, обобщающего материала.

Структура работы. Магистерская диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемых источников.

ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Нормативное содержание сферы государственных закупок и принципов размещения заказов

Правовое регулирование сферы государственных закупок представлено в первую очередь двумя федеральными законами: Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее ФЗ-44)⁶ и Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – ФЗ-223)⁷. С момента принятия и до сегодняшнего дня ФЗ-44 претерпел 53 редакции, ФЗ-223 действует в 26 редакции. Такое большое количество изменений связано в первую очередь с тем, что контрактная система в России переживает этап становления, между тем как в Европе и США данная система работает более ста лет, и однозначно имеет практическое значение для нашей контрактной системы нивелирование положительного опыта нормативного регулирования других стран⁸.

Итак, подробно изучим указанные выше законы.

Положения статьи 1 ФЗ-44 установили, что 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

⁶ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. № 80. 2013.

⁷ Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Российская газета. № 159. 2011.

⁸ Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография. М.: Проспект, 2016. 240 с.

закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок⁹.

При буквальном толковании положений статьи 2 ФЗ-44 можно говорить о том, что законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок основывается на положениях Конституции Российской Федерации¹⁰, Гражданского кодекса Российской Федерации¹¹, Бюджетного кодекса Российской Федерации¹² и состоит из ФЗ-44 и других федеральных законов. Нормы права, содержащиеся в других федеральных законах и регулирующие указанные отношения, должны соответствовать ФЗ-44.

Отдельно говорится о регулировании международными договорами, ратифицированными Российской Федерацией и в случае коллизии норм, необходимо применять международные.

Целями регулирования ФЗ-223 являются в первую очередь обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков, в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, 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.

⁹ Обзор судебной практики в сфере размещения заказов для государственных и муниципальных нужд (ноябрь 2018 года) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс. 2019.

¹⁰ 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) // СЗ РФ. 2014, № 31, ст. 4398.

¹¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Российская газета. № 238-239. 1994.

¹² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Российская газета. № 153-154. 1998.

Закон ФЗ-223 в статье 1 устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг и четко определяют категории заказчиков.

Отдельно необходимо рассмотреть норму о том, что действие ФЗ-223 не распространяется на юридические лица, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности не превышает пятьдесят процентов, на их дочерние хозяйственные общества и дочерние хозяйственные общества последних.

При закупке товаров, работ, услуг для государственных нужд заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, законом ФЗ-223, законом ФЗ-44, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 статьи 1 ФЗ-223 правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее - положение о закупке).

Положение о закупке это акт, регламентирующий закупочную деятельность заказчика, который должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и осуществления закупок, порядок заключения и исполнения договоров, и иные связанные с данными процедурами положениями.

Кроме того, положение о закупке должно соответствовать типовому положению о закупке, которое размещается в единой информационной системе, утвердившими его соответствующими органом власти в течение пятнадцати дней с даты его утверждения¹³.

В типовом положении о закупке определяется, в том числе дата, до наступления которой учреждение или предприятие должно внести изменения в

¹³ Обзор судебной практики в сфере размещения заказов для государственных и муниципальных нужд (ноябрь 2018 года) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс. 2019.

положение о закупке. Или также учреждение (предприятие) должно будет утвердить новое положение о закупке, соответствующее типовому положению.

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:

- 1) порядок подготовки и (или) осуществления закупки;
- 2) способы закупок и условия их применения;
- 3) срок заключения по результатам конкурентной закупки договора.

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.

В этой связи целесообразно было бы возложить обязанность по антикоррупционной экспертизе положений о закупках на территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации. Связано это в первую очередь с тем, что именно Минюст России имеет самый обширный опыт в рамках проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Территориальные органы Минюста России проводят антикоррупционную экспертизу в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96¹⁴, в отношении нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации - при мониторинге их

¹⁴ 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.

применения и внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Упомянутая методика содержит приемы и способы выявления в правовых актах коррупциогенных факторов и рисков, способствующих проявлению коррупции. Поэтому опыт работы территориальных органов Минюста России однозначно положительно бы повлиял на тенденцию снижения уровня коррупции в сфере государственных закупок.

При закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами:

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

Положением о закупке предусматриваются конкурентные и неконкурентные закупки. При этом конкурентные закупки, участниками которых с учетом особенностей, установленных Правительством Российской Федерации в соответствии с пунктом 2 части 8 статьи 3 закона ФЗ-223, могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, осуществляются в электронной форме. Конкурсные закупки в иных случаях осуществляются в электронной форме, если иное не предусмотрено положением о закупке.

Конкурентной закупкой является закупка, осуществляемая с соблюдением одновременно следующих условий:

- 1) информация о конкурентной закупке сообщается заказчиком одним из следующих способов:

а) путем размещения в единой информационной системе (далее - ЕИС) извещения об осуществлении конкурентной закупки, доступного неограниченному кругу лиц, с приложением документации о конкурентной закупке;

б) посредством направления приглашений принять участие в закрытой конкурентной закупке в случаях, которые предусмотрены статьей 3.5 закона ФЗ-223, с приложением документации о конкурентной закупке не менее чем двум лицам, которые способны осуществить поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом такой закупки;

2) 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;

3) описание предмета конкурентной закупки осуществляется с соблюдением требований части 6.1 статьи 3 закона ФЗ-223¹⁵.

Конкурентные закупки осуществляются следующими способами:

1) 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);

2) иными способами, установленными положением о закупке и соответствующими требованиям части 3 статьи 3 закона ФЗ-223.

Что касается неконкурентных закупок, то нужно отметить самое важное, ее условия не соответствуют условиям конкурентных закупок. Способы осуществления таких закупок (например, закупка у единственного исполнителя) устанавливаются положением о закупке.

¹⁵ Обзор судебной практики в сфере размещения заказов для государственных и муниципальных нужд (ноябрь 2018 года) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс. 2019.

Анализируя действующее законодательство Ф.А. Тасалов отмечает, что «участником закупки является любое юридическое лицо или несколько юридических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки, либо любое физическое лицо или несколько физических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки, в том числе индивидуальный предприниматель или несколько индивидуальных предпринимателей, выступающих на стороне одного участника закупки»¹⁶.

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 ЕИС, 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 документации о конкурентной закупке в соответствии с положением о закупке. Не допускается предъявлять к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора требования и осуществлять оценку и сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке. Требования, предъявляемые к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора, критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, установленные заказчиком, применяются в равной

¹⁶ Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография. М.: Проспект, 2016. 240 с.

степени ко всем участникам закупки, к предлагаемым ими товарам, работам, услугам, к условиям исполнения договора»¹⁷.

При закупке заказчик вправе установить требование об отсутствии сведений об участниках закупки в реестре недобросовестных поставщиков, предусмотренном статьей 5 Закона ФЗ-223, и (или) в реестре недобросовестных поставщиков, предусмотренном ФЗ-44¹⁸.

Участник закупки вправе обжаловать в судебном порядке действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг.

Важным положением действующего законодательства является норма о том, что любой участник закупки вправе обжаловать в антимонопольном органе в порядке, установленном статьей 18.1 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹⁹, действия (бездействие) как заказчика, так и комиссии по осуществлению закупок, также оператора электронной площадки.

Учитывая вышеизложенное, стоит отметить, что имеются специальные законы, которые регулируют только те вопросы, которые касаются специфики конкретных областей экономики, а остальные процессы закупок в них регулируются ФЗ-44²⁰.

Среди выявленных проблем правового регулирования отметим следующие:

1. Проблема одностороннего расторжения контрактов по инициативе заказчика, в том числе на основании экспертного заключения ФЗ-44 устанавливает право заказчика принять решение об одностороннем отказе от

¹⁷ Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы IV Международной конференции (10 июня 2016 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2016. 320 с.

¹⁸ Баланцев Е.В. Критерии и порядок оценки заявок при осуществлении закупок по Закону № 223-ФЗ // Прогосзаказ.рф. 2018. № 9. С. 48 - 60.

¹⁹ Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Российская газета. № 162. 2006.

²⁰ Катвалян А.Э. Развитие системы правового регулирования государственных закупок в России // Финансовое право. 2019. № 1. С. 41 - 45.

исполнения контракта по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств, при условии, если это было предусмотрено контрактом²¹. При чем предусматривается условие, что заказчик правомочен в индивидуальном порядке определить основания для одностороннего расторжения контракта (такое положение при совокупном подходе с антикоррупционным законодательством поражает безграничными возможностями нерегулируемого поведения заказчика), также заказчик вправе расторгнуть контракт по результатам экспертизы товаров, работ, услуг. Далее следует еще более серьезные последствия такого одностороннего расторжения контракта: исполнитель госзаказа включается в реестр недобросовестных поставщиков. Однако ФЗ-44 не содержит требований к субъектам, проводящим экспертизу, законом также не предусмотрен прямой механизм привлечения таких лиц к ответственности, за неправомерные действия при проведении экспертизы. В такой ситуации можно свидетельствовать о том, что коррупционные риски серьезно возрастают на стадии исполнения контракта, так как складывающаяся обстановка явствует возможностью заказчика оказывать давление на исполнителя по контракту методом угрозы одностороннего расторжения контракта и включения сведений о данном участнике в реестр недобросовестных поставщиков.

2. ФЗ-223 не содержит закрытого перечня видов, способов закупок и регламентации выбора способа закупок, что приводит к сокрытию реального числа закупок у единственного поставщика.

3. ФЗ-223 не содержит регламентацию процедур закупок, критериев оценки заявок, исчерпывающего перечня требований к участникам закупок и отбора победителя, что приводит к фактическому участию в закупке одного участника.

²¹ Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы IV Международной конференции (10 июня 2016 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2016. 320 с.

4. Причинами низкой конкуренции на закупочных процедурах, в первую очередь, является отсутствие в ФЗ-223 четких требований к описанию предмета договора (возможно, это следствие обычной практики заключения гражданско-правовых договоров), позволяющих сформировать участникам госзакупки заявок, соответствующих потребностям государственного заказчика; не урегулирован правовыми нормами порядок оценки заявок, отбора победителя.

Исследуя нормативное регулирование государственных закупок приходим к выводу о том, что оно требует серьезного пересмотра и доработки, неурегулированность многих и многих моментов не может не приводить к возникновению коррупции, так как порочность закона вызывает порочность правоотношений на основе него возникающих.

1.2. Коррупционные риски в сфере государственных закупок

Государственные закупки являются крупнейшим сегментом экономики Российской Федерации, и составляет приблизительно 12-13% валового внутреннего продукта страны. Так, в 2017 году в Единой информационной системе размещено около 3,16 миллиона извещений об осуществлении государственных закупок общей стоимостью около 7,1 триллиона рублей²². Масштабность сферы закупок для государственных нужд требует как особого внешнего контроля со стороны надзорных органов, так и внутреннего контроля участников указанных процедур. На сегодняшний день создание прозрачной и конкурентной среды в области государственных закупок является одной из главнейших задач, которые ставит перед собой государство.

²² Сводный аналитический отчет Минфина России по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2017 год.

Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 года № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы»²³ Правительству Российской Федерации с участием представителей объединений субъектов предпринимательской деятельности поручено рассмотреть вопросы о механизмах и условиях введения в организациях антикоррупционных стандартов и об их применении, в частности при установлении деловых отношений с контрагентами; в отдельных сферах хозяйственной деятельности, подверженных коррупционным рискам или имеющих стратегическое значение для государства, которой и является сфера закупок для государственных или муниципальных нужд.

Так же данным указом Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации с участием заинтересованных федеральных государственных органов поручено разработать методические рекомендации по выявлению и минимизации коррупционных рисков в сфере государственных и муниципальных закупок.

Выявление и минимизация коррупционных рисков выступают в Национальном плане противодействия коррупции в качестве основных направлений работы по нормализации работы системы государственных закупок, что является абсолютно обоснованной позицией. Система государственных закупок является сферой, в которой возникновение коррупционных рисков обусловлено как сложностью правового регулирования так и существованием правовых коллизий. В рамках противодействия коррупции большое внимание уделяется определению и выявлению коррупционных рисков, с целью предупреждения правонарушений коррупционной направленности.

²³ Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // СЗ РФ. 2018. № 27. ст. 4038.

Дефиниция «коррупционные риски» не имеет однозначного определения в федеральном законодательстве, однако существует достаточно позиций авторитетных ученых в отношении исследуемого понятия. Так, В.В. Астанин рассматривает коррупционные риски, с точки зрения вероятных возникновений коррупционного поведения государственных служащих. Такое девиантное поведение может быть вызвано, по мнению автора, осуществлением предписанных прямых полномочий государственного служащего и может выражаться в несоблюдении ограничений государственной службы, невыполнении (частичном и полном) должностных обязанностей, несоблюдении запретов установленных для лиц проходящих государственную службу²⁴.

По мнению О.В. Казаченковой, коррупционные риски - это связанные напрямую с исполнением функций органов государственной власти, в частности при осуществлении деятельности государственных служащих, явления и обстоятельства, при возникновении которых создается ситуация возможного проявления коррупции²⁵.

Согласно нормативному определению, данному в типовых методических рекомендациях Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, под коррупционными рисками понимаются «условия и обстоятельства, предоставляющие возможность для действий (бездействия) лиц, замещающих должности федеральной государственной службы и должности в государственных корпорациях (государственной компании), с целью незаконного извлечения выгоды при выполнении своих должностных полномочий»²⁶. В настоящем исследовании будет использовано указанное

²⁴ Астанин В.В. Антикрупционный мониторинг в Российской Федерации: цели, задачи и содержание // Научные труды МГЮА. 2009.

²⁵ Казаченкова О.В. Антикрупционный механизм урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Государство и право. 2012. № 3. С. 112.

²⁶ Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций: приложение к письму Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № 18-0/10/В-8980 «О

нормативное понятие коррупционных рисков, так как оно наиболее полно и объективно конкретизирует изучаемую категорию.

Необходимо отметить, что в указанных рекомендациях функции по размещению заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд, указаны в перечне коррупционно-опасных.

В ходе реализации своих должностных обязанностей лица, замещающие должности федеральной государственной службы и должности в государственных корпорациях или компаниях, подвергаются высокому риску удовлетворять не только интересы государства и общества, но и свои собственные амбиции. Именно в таких случаях и стоит говорить о возникновении коррупционных рисков, под которыми в данном случае следует понимать обстоятельства, побуждающие лицо на использование служебного положения в личных целях.

Поэтому все субъекты упомянутые в понятии коррупционных рисков имеют разработанные механизмы, способствующие противодействию и минимизации коррупционных рисков, оценку коррупционных рисков, а также разработку комплекса мер по снижению уровня коррупционных рисков.

При изучении нормативной документации различных органов государственной власти, характеризующие понятие коррупционных рисков, можно определить следующие их виды:

- 1) коррупционное поведение государственных служащих, принимающих решение о закупке;
- 2) информирование государственными служащими третьих лиц (предоставление им конфиденциальной информации) об условиях закупок для государственных нужд;
- 3) наличие в законодательстве о закупках неурегулированных моментов, порождающих злоупотребление правом.

Проведение работы по выявлению коррупционных рисков одна из важнейших задач органов государственной власти, в частности коррупционные риски выявляются в следующих случаях:

- в ходе заседания аттестационных комиссий (при возникновении конфликта интересов в рамках осуществления деятельности по закупкам для государственных нужд);
- из статистических данных, относительно количества уголовных преступлений и административных правонарушений в исследуемой сфере;
- из обращений физических лиц, представителей юридических лиц о возможных правонарушениях (обращения личные, через Интернет, по телефону, иной связи);
- уведомлений должностных лиц о фактах проявления коррупции;
- из средств массовой информации;
- из сведений правоохранительных органов, иных органов, организаций, общественных объединений, некоммерческих организаций, политических партий и прочее;
- из сведений представляемых Общественной палатой Российской Федерации.

Одной из главных задач при оценке коррупционных рисков является определение тех административных процедур, которые могут выступать предметом коррупционных отношений.

Важным аспектом является определение самого предмета коррупции, в сущности, за совершение конкретных действий (либо их несовершение) должностным лицом возможно получение выгоды.

При определении предмета коррупции необходимо тщательно подходить к вопросу должностных инструкций, исключая коррупциогенные факторы, так например, не допускать исполнение конкретной обязанности одним должностным лицом.

Так же необходимо учесть, что коррупционные схемы, используемые при совершении коррупционных действий достаточно стандартны, поэтому

необходимо исследовать данный вопрос для формирования среды по недопущению правонарушений коррупционной направленности.

Для того, что свести к минимуму коррупционные риски или устранить их необходимо использовать такие методы как:

- установление препятствий затрудняющих реализацию коррупционных схем;
- четкое регламентирование административных процедур в рамках реализации полномочий по исполнению коррупционно-опасной функции;
- исключение коррупционных рисков (ставших известными).

Для недопущения возникновения коррупционных рисков требуется введения четкой регламентации административных процедур, что однозначно выступает в качестве барьера для устранения коррупциогенных факторов, что выражается в следующем:

- должностное лицо действует в рамках реализации конкретной цели по строго определенному плану;
- при принятии решений должностное лицо не может действовать самостоятельно избирая способы достижения конкретно результата;
- снижается количество конфликтных ситуаций и так же рисков возникновения конфликтов интересов, так как вся деятельность осуществляется только в рамках регламента;
- улучшается внешний контроль за процессом принятия решения должностным лицом, что помогает не допустить совершения ошибок на стадии подготовки к основной стадии закупок для государственных нужд.
- функции должностных лиц в рамках государственных закупок, приобретают единообразие, тем самым обеспечивая доступ к участию большего количества предполагаемых контрагентов и снижая риск возникновения нелегальных схем;
- государственные закупки, облекаясь в рамки административных процедур, приобретают гласность и открытость.

Важно применять методы «дробления» процедур, для того чтобы участниками осуществления регламентируемой функции становилось как можно больше должностных лиц, причем различные как по «вертикали», так и по «горизонтали» власти. Такой метод позволит обеспечить взаимный контроль при реализации публичных обязанностей.

Для снижения коррупционных рисков возможно также использовать следующие меры:

- периодическое перераспределение функций между структурными подразделениями органа государственной власти;
- минимизация личного взаимодействия между должностным лицом иными субъектами государственных закупок;
- сокращение сроков;
- усиление ответственности в рамках подачи отчетности должностных лиц.

В целях недопущения совершения должностными лицами коррупционных правонарушений и минимизации возникновения коррупционных рисков на регулярной основе необходимо проводить следующий комплекс мероприятий:

1) необходимо организовать внутренний контроль за исполнением должностными лицами своих обязанностей, с закреплением ответственных лиц, осуществляющих внутренний контроль с установленной периодичностью (один раз в месяц, один раз в квартал). Необходимо предусмотреть как плановый контроль, так и внеплановый (например, инициированный жалобой, либо установленным фактом).

2) использования средств аудиофиксации и видеофиксации в служебных помещениях.

3) учебно-методическая работа направленная на неприятие коррупционного поведения.

Остановимся на конкретном исследовании коррупционных рисков в рамках государственных закупок.

По мнению Е.В. Порезановой «при определении приоритетов заявок на закупку можно выделить четыре разновидности коррупционных рисков:

- 1) расстановка мнимых приоритетов по предмету, объему, срокам удовлетворения потребности;
- 2) лоббирование инвестиций в «нужную» чиновнику сферу бизнеса;
- 3) определение круга и места расположения потребителей заказа, объема потребления;
- 4) определение объема необходимых средств.

Эти коррупционные риски могут быть инициируемы правительственными чиновниками, мошенническими действиями партнеров или сотрудников компаний. Одним из способов достижения своей цели может быть использование компаний-однодневок, которые функционируют для «наличия» конкурентов, а также для сокрытия интереса чиновника в компании-участнике»²⁷.

Дополнительное осуществление общественных информационно-образовательных мероприятий по ликвидации образовательного дефицита среди должностных лиц путем проведения рабочих встреч, дистанционно-консультационных практикумов по оказанию содействия участникам контрактной системы в освоении специальными знаниями специального законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе показал высокую эффективность, заинтересованность со стороны должностных лиц заказчика и повышение доверия к общественному контролю в системе закупок как действенному механизму.

Особое внимание следует уделить проблеме социальной ответственности должностных лиц, являющейся серьезным препятствием для эффективного и результативного функционирования государственного сектора экономики страны в условиях освоения снижающегося объема финансирования для

²⁷ Порезанова Е.В. Коррупционные риски в сфере государственных закупок в России // Экономика. Управление. Право. Т. 5. 2015. С.364.

обеспечения социальной, экономической безопасности и независимости Российской Федерации. Социальная ответственность должностного лица сложное, разноплановое явление, отражающее его индивидуально-личностное отношение к окружающему гражданскому обществу, как правило, обязывающее формировать свое правило поведения в процессе осуществления служебной деятельности в соответствии с регламентированной моделью, определяемой установленными обществом нормами права. Для повышения социальной ответственности и снижения коррупционных рисков в системе госзаказа внедряются апробированные формализованные правила и процедуры.

Необходимо отметить, отдельно, независимый общественный контроль, он как инициатива и позиция активных представителей гражданского общества способен эффективно отслеживать и контролировать складывающуюся ситуацию, корректировать принятие решений и оптимизировать деятельность должностных лиц в системе госзаказа.

Таким образом, в целях эффективного противодействия правонарушениям коррупционной направленности в сфере государственных закупок важно знать наиболее уязвимые места – коррупционные риски, создающие благодатную почву для их развития. Отслеживание, анализ и оценка коррупционных рисков способствуют своевременному реагированию на существующие коррупционные угрозы и их минимизации, выявлению пробелов в законодательном регулировании противодействия коррупции, определению проблем, возникающих в практике их реализации, а также гарантированному устранению недостатков в организационном, ресурсном, идеологическом обеспечении этой деятельности и, соответственно, выработке мер, адекватных существующим возможностям и потребностям современного гражданского общества и правового государства.

ГЛАВА 2. ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

2.1. Конфликт интересов в системе государственных закупок

Понятие конфликта интересов появилось в законодательстве о контрактной системе не впервые. В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»²⁸ (далее - 273-ФЗ) «конфликт интересов определяется как ситуация, при которой личная заинтересованность служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью служащего и правами и законными интересами граждан, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства. При этом личная заинтересованность - это возможность получения служащим при исполнении должностных обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц»²⁹.

По мнению О.Л. Лобановой, «на сегодняшний день конфликт интересов является основным «индикатором» коррупционных проявлений в сфере государственного и муниципального управления»³⁰.

Особое звучание норма о конфликте интересов приобрела с появлением ст. 13.1 закона 273-ФЗ «Увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, в связи с утратой доверия». В соответствии с указанной нормой лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации,

²⁸ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. № 266. 2008.

²⁹ Там же.

³⁰ Лобанова О.Л., Пластинина Е.А. Конфликт интересов при государственных закупках: понятие и порядок урегулирования // Прогосзаказ.рф. 2018. № 1. С. 56 - 62.

государственную должность субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в том числе в случае непринятия мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является.

При этом лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему лица личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия также в случае непринятия этим лицом мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненное ему лицо.

Важной новеллой ФЗ-44 является норма, устанавливающая требование об отсутствии конфликта интересов между участником закупки и заказчиком (п. 9 ч. 1 ст. 31 закона ФЗ-44). Что именно понимается под конфликтом интересов, показывает следующая таблица.

Таблица 1 - Структура конфликта интересов
с позиций п. 9 ч. 1 ст. 31 закона ФЗ-44

Потенциальные участники конфликта интересов со стороны заказчика	Потенциальные участники конфликта интересов со стороны участника закупки	Запрещенные виды отношений
1) руководитель заказчика; 2) член комиссии по осуществлению закупок; 3) руководитель контрактной службы заказчика; 4) контрактный управляющий	1) выгодоприобретатели хозяйственного общества; 2) единоличный исполнительный орган хозяйственного общества (директор, генеральный директор, управляющий, президент и др.); 3) члены коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества;	1) брак; 2) близкое родство: - родственники по прямой восходящей и нисходящей линии (родители и дети, дедушки, бабушки и внуки); - полнородные и неполнородные (имеющие только общих отца или мать) братья и сестры; 3) отношения

Продолжение таблицы 1

	4) руководитель (директор, генеральный директор) учреждения или унитарного предприятия; 5) иные органы управления юридических лиц - участников закупки; б) физические лица - участники закупок, в т.ч. зарегистрированные в качестве ИП.	усыновитель/усыновленный
--	--	--------------------------

Как видно, в этом случае законодатель более узко понимает ситуацию конфликта интересов и сводит ее к наличию родственных связей между заинтересованными лицами.

Последствия несоблюдения этого требования участниками закупки тоже достаточно серьезны. Согласно Обзору судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.09.2016), государственный (муниципальный) контракт, заключенный при наличии конфликта интересов между победителем торгов и заказчиком, является ничтожным³¹.

Обязательным документом, подтверждающим соответствие указанному требованию, является декларация о соответствии участника закупки, которая включается в состав заявки. Указанная декларация должна быть совершена в письменной форме в соответствии с п. 2 ст. 434 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)³².

³¹ Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.09.2016) // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 2. 2017.

³² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Российская газета. № 238-239. 1994.

Например, в Обзоре практики рассматривается ситуация, когда заказчик обратился в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными решения антимонопольного органа, которым отменен протокол подведения итогов электронного аукциона, а также предписания о повторном рассмотрении вторых частей заявок. Антимонопольный орган посчитал ошибочным вывод заказчика о непредставлении одним из участников закупки декларации об отсутствии конфликта интересов (участником закупки проставлена отметка в электронной документации без подачи декларации в виде отдельного файла).

Суд пришел к выводу, что участником закупки соблюдена письменная форма декларации об отсутствии конфликта интересов. Проставление участником закупки отметки в соответствующей графе электронной документации в составе второй части заявки свидетельствует о соблюдении письменной формы названной декларации.

Исходя из положений ФЗ-44 непредставление участником закупки отдельного документа с расшифровкой того, что именно понимается под отсутствием конфликта интересов, не может являться причиной отказа в допуске к участию в электронном аукционе.

Решение и предписание антимонопольного органа были признаны законными.

По мнению Е.А. Пластиной «вместе с тем необходимо учитывать, что участник не может задекларировать отсутствие конфликта интересов в отношении неопределенного круга лиц, которые на момент подачи заявки ему неизвестны. Зачастую участники обращаются с запросами о разъяснении документации, где просят указать конкретных лиц, в отношении которых необходимо задекларировать отсутствие конфликта интересов. Формальное отношение к декларированию соответствия может повлечь неблагоприятные последствия для обеих сторон - и для заказчика, и для участника закупки»³³.

³³ Лобанова О.Л., Пластинина Е.А. Конфликт интересов при государственных закупках: понятие и порядок урегулирования // Прогосзаказ.рф. 2018. № 1. С. 56 - 62.

Если участники предоставляют недостоверные сведения об отсутствии конфликта интересов, а заказчик принимает решение о допуске указанного лица до закупки, обе стороны ожидают неприятности.

Пример. По заявлению прокуратуры Ярославской области Ярославским УФАС России было возбуждено дело № 03-03/14-15 по признакам нарушения ООО «Альянс» требований ч. 1 ст. 14 Закона о защите конкуренции. ООО «Альянс» предоставило недостоверные сведения о своем соответствии п. 9 ч. 1 ст. 31 ФЗ-44 в составе второй части заявки на участие в электронном аукционе на выполнение работ по строительству газовых сетей к многоквартирным жилым домам в г. Переславле-Залесском. Аукционная комиссия администрации г. Переславля-Залесского признала заявку ООО «Альянс» соответствующей требованиям документации о закупке. ООО «Альянс» стало победителем электронного аукциона.

Однако между ООО «Альянс» (участником закупки) и администрацией (заказчиком) г. Переславля-Залесского фактически имел место конфликт интересов, поскольку руководитель заказчика состоял в браке с физическим лицом, являющимся выгодоприобретателем. Следовательно, декларация ООО «Альянс» о своем соответствии п. 9 ч. 1 ст. 31 ФЗ-44 содержала недостоверную информацию. При этом антимонопольный орган установил, что общая сумма полученного ООО «Альянс» дохода от исполнения муниципального контракта составила 4 675 412,40 руб. с учетом НДС.

Комиссия Ярославского УФАС России признала ООО «Альянс» нарушившим ч. 1 ст. 14 Закона о защите конкуренции. В качестве акта недобросовестной конкуренции были квалифицированы действия ООО «Альянс» по представлению недостоверных сведений о соответствии требованию п. 9 ч. 1 ст. 31 ФЗ-44: это привело к нарушению прав иных участников электронного аукциона, которые могли одержать победу путем добросовестной конкуренции.

На основании данного решения в адрес ООО «Альянс» было выдано обязательное для исполнения предписание о перечислении в федеральный

бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, в сумме 3 962 213,90 руб.

ООО «Альянс» не согласилось с решением и предписанием антимонопольного органа и обратилось в арбитражный суд. Однако суды трех инстанций приняли сторону антимонопольного органа³⁴.

Важным моментом является действие запрета по кругу лиц. Круг лиц, одновременное участие которых при осуществлении закупок свидетельствует о конфликте интересов, определяется в соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 31 ФЗ-44. При этом конфликт интересов может иметь место не только в отношении руководителей, указанных в п. 9 ч. 1 ст. 31 ФЗ-44, но и в отношении должностных лиц (в частности, их заместителей), непосредственно участвующих в осуществлении закупки, полномочия которых являются тождественными по функциональным обязанностям полномочиям руководителя, позволяют влиять на процедуру закупки и результат ее проведения.

Один из ярких примеров приводится в Обзоре практики от 28.09.2016.

Хозяйственное общество, принимавшее участие в открытом конкурсе, задекларировало отсутствие конфликта интересов, посчитав, что близкое родство заместителя руководителя контрактной службы заказчика с одним из членов совета директоров общества, являющегося его внуком, не препятствует участию в закупке.

По результатам рассмотрения заявки хозяйственного общества на участие в открытом конкурсе конкурсная комиссия заказчика признала ее соответствующей требованиям п. 9 ч. 1 ст. 31 ФЗ-44. Антимонопольный орган в рамках рассмотрения дела о нарушении законодательства о государственных закупках пришел к выводу о наличии конфликта интересов в указанном случае и выдал заказчику предписание об отстранении хозяйственного общества от

³⁴ Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 31.08.2016 по делу № А82-9874/2015 // Документ не был опубликован. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

участия в определении поставщика. Заказчик обратился в арбитражный суд с заявлением о признании незаконными решения и предписания антимонопольного органа. Суд отказал заказчику в удовлетворении заявленных требований.

Несмотря на то, что должность заместителя руководителя контрактной службы заказчика не включена в п. 9 ч. 1 ст. 31 ФЗ-44, в рассматриваемом деле судом был установлен конфликт интересов ввиду того, что полномочия руководителя контрактной службы заказчика и его заместителя являлись тождественными по функциональным обязанностям, позволяли влиять на процедуру закупки и результат ее проведения. Как руководитель, так и заместитель руководителя контрактной службы заказчика несут ответственность за принятие решений при осуществлении закупок заказчиком. Суд также установил, что в соответствии с должностной инструкцией заместитель руководителя контрактной службы имеет полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Кроме того, членам комиссии при принятии решения о наличии или отсутствии ситуации конфликта интересов необходимо комплексно оценивать действующее законодательство.

Так, например, ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»³⁵ установлены запреты на осуществление организатором закупки или заказчиком действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе на координацию деятельности участников закупки, создание преимущественных условий участия в закупке для отдельных ее участников (в том числе путем открытия доступа к информации), нарушение порядка определения победителя закупки. По смыслу указанных норм не допускаются к участию в аукционе лица, аффилированность которых сама по себе создает

³⁵ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Российская газета. № 162. 2006.

условия для конфликта интересов. Аналогичный запрет установлен ч. 1 ст. 1 ФЗ-44.

Из системного толкования указанных положений следует, что представление одним лицом как заказчика, так и участника закупки может привести к нарушению равенства участников закупки, баланса интересов участников закупки и заказчика, к предоставлению необоснованных преференций одному из участников.

Таким образом, если руководитель заказчика одновременно является представителем учредителя участника закупки, это свидетельствует о наличии между заказчиком и участником закупки конфликта интересов.

Действие запрета во времени выражается в следующем. Участник закупки должен соответствовать требованиям об отсутствии конфликта интереса с момента подачи им заявки на участие в электронном аукционе и до момента выявления победителя. Еще одну интересную иллюстрацию этого тезиса можно найти в обзоре практики.

Заявка, поданная участником закупки, который впоследствии был объявлен победителем торгов, соответствовала требованиям п. 9 ч. 1 ст. 31 закона ФЗ-44 (имелась декларация об отсутствии конфликта интересов), и между участником закупки и заказчиком на момент подачи заявки отсутствовал конфликт интересов³⁶.

Впоследствии в период проведения конкурсных процедур (до выявления победителя) возникло основание, свидетельствующее о конфликте интересов между указанными лицами: супруг члена комиссии по осуществлению закупок купил 12 процентов голосующих акций акционерного общества - участника закупки (поставщика). Суд пришел к выводу, что обеспечение конкурентной

³⁶ Агешкина Н.А., Вахрушева Ю.Н., Великанов А.П., Гусак Н.В., Елизарова Н.В., Жулидов М.А., Закиров Р.Ю., Крюк Г.А., Михалева Т.Н., Сергеева Е.П., Слепенкова О.А., Хлистун Ю.В., Шишелова С.А. Комментарий к Федеральному закону от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный) / под ред. Р.Ю. Закирова // СПС КонсультантПлюс. 2015.

среды посредством соблюдения требования закона об отсутствии между участниками закупки и заказчиком конфликта интересов необходимо на всем протяжении организации и проведения закупок: с момента подачи участниками закупки заявок, содержащих декларацию об отсутствии конфликта интересов, до момента выявления победителя. Таким образом, участник должен был быть отстранен на последнем этапе проведения закупки.

Необходимо отдельно отметить последствия несоблюдения запрета. Несоблюдение запрета на конфликт интересов может повлечь значительно более неблагоприятные последствия, чем административные штрафы для членов комиссии за необоснованный допуск участника закупки. Помимо прочего, заключенный контракт может быть признан ничтожной сделкой на основании ст. 168 ГК РФ, а полученный участником доход может быть взыскан в доход бюджета. Также необходимо учитывать положения п. 7.1 ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации: «Непринятие работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является... является основанием для увольнения в связи с утратой доверия»³⁷.

2.2. Злоупотребления правом в системе государственных закупок

Злоупотребление правом, согласно положениям статьи 10 ГК РФ, предполагает наличие у лица в качестве средства злоупотребления субъективного права, которое он использует для достижения незаконной цели.

Судебная практика накопила значительное количество примеров игнорирования наличия субъективного права как необходимого условия применения ст. 10 ГК РФ. Такая практика порождает негативные последствия двоякого рода. Во-первых, в качестве злоупотребления правом

³⁷ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Российская газета. № 256. 2001.

квалифицируется попытка введения третьих лиц в заблуждение путем создания видимости правомерного поведения. С другой стороны, имеется достаточно примеров, когда судебные органы делают вывод о злоупотреблении правом в случае совершения субъектом действий, прямо запрещенных законом, т.е. не связанных с осуществлением субъективного права. Соответствующая практика является следствием смешения таких понятий, как «злоупотребление правом» и «пределы права», нарушение которых следует квалифицировать как обычное правонарушение. Президиум ВАС РФ в п. 2 Обзора³⁸ практики применения арбитражными судами ст. 10 ГК РФ также обращает внимание на неправомерность такого рода судебных решений, указывая, что злоупотребление правом не имеет места в случае отсутствия у лица соответствующего права.

По мнению И.В. Сазановой «лицо, имеющее намерение обойти предписание закона, не имеет субъективного права. Анализ судебной практики употребления термина «обход закона» позволяет заключить следующее. Во-первых, как обход закона оценивается намерение участников правоотношений устранить действие закона, подлежащего применению, либо, напротив, применение закона, не подлежащего применению, путем создания видимости наличия субъективного права. Во-вторых, под обходом закона понимают обход законодательно установленного запрета или, что встречается несколько реже, неисполнение обязывающей нормы. Соответственно, обход закона должен оцениваться как правонарушение и обсуждать следует нарушение обходимого закона. Противоправные действия, связанные с обходом закона, отличаются от иных правонарушений тем, что их незаконность не очевидна, а тщательно замаскирована. В этом случае особая роль отводится суду, который с учетом

³⁸ Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 25 ноября 2008 г. № 127 «Обзор практики применения арбитражными судами статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2009. № 2. С. 156 - 171.

конкретных обстоятельств дела должен выявить симуляцию в действиях нарушителя»³⁹.

До настоящего времени неочевидно соотношение понятий «обход закона» и «злоупотребление правом». Учитывая цели законодательного регулирования, запрет обхода закона направлен на обеспечение реализации императивных требований законодательства и, соответственно, защиту прежде всего публичного интереса. Посредством обхода закона субъекты стремятся достичь противоречащего закону результата, используя незапрещенные юридические конструкции. Сама по себе возможность оценки судом как обхода ФЗ-223 отношений между исполнителем и госзаказчиком без проведения конкурентной процедуры размещения заказа в каком-либо конкретном деле сомнений не вызывает. Возражения принципиального характера связаны с позицией ВС РФ, который предлагает такую квалификацию в качестве универсального правила. Дело в том, что обход закона предполагаться не может, соответствующий вывод может быть сделан лишь с учетом конкретных обстоятельств дела. На то и обход закона, что каждый случай требует самостоятельного анализа. Установление в судебной практике общего правила о том, что кондикционное требование об оплате выполненных работ в отсутствие госконтракта является обходом закона, означает введение презумпции недобросовестности участников гражданских правоотношений, что противоречит п. 5 ст. 10 ГК РФ.

Есть еще одно обстоятельство: суд возлагает негативные последствия несоблюдения требований ФЗ-223 на исполнителей, притом что эти требования адресованы Законом в первую очередь заказчикам. Формируя такую практику, суд, на наш взгляд, оказывается заложником смешения в законе конструкций «злоупотребление правом» и «обход закона». Отказ в защите права служит юридическим последствием квалификации поведения как злоупотребления

³⁹ Сазанова И.В. Об условиях применения запрета злоупотребления гражданским правом // Гражданское право. 2013. № 2. С. 15 - 17.

правом. Непосредственным же последствием обхода закона является непризнание правовой силы за достигнутым результатом. При этом обход закона не порождает соответствующих правовых последствий для всех участников. Несправедливо отказывать в удовлетворении иска исполнителю, основываясь на том, что никто не вправе извлекать выгоду из своего недобросовестного поведения, в случае, когда поведение самого ответчика упорно с точки зрения добросовестности. В силу принципа эстоппель ответчик-госзаказчик утрачивает право на возражения против кондикционного требования исполнителя. При этом вопрос о добросовестности поведения госзаказчика суды, как правило, не исследуют и даже не упоминают⁴⁰.

Следующим, часто встречающимся вариантом злоупотребления правом в рамках государственных закупок являются неконкурентные способы закупки, в том числе закупка у единственного поставщика. Для закупки у единственного поставщика в положении о закупке предусматривается, в частности (ч. 2 ст. 2, ч. 2, 3.2 ст. 3, ст. 3.6 закона ФЗ-223):

- порядок и условия применения такой закупки;
- исчерпывающий перечень случаев ее проведения;
- порядок подготовки и осуществления закупки;
- порядок заключения и исполнения договора, в том числе срок его заключения по итогам закупки. Законом ФЗ-223 этот срок не установлен. Заказчик должен определить его самостоятельно в положении о закупке.

Возможным вариантом может быть закупка, цена которой не превышает установленного значения. Применение этого основания позволит совершать мелкие сделки без дополнительных затрат на проведение конкурентных процедур. Законом ФЗ-223 не ограничена предельная стоимость закупки у единственного поставщика. Заказчик самостоятельно определяет ее в

⁴⁰ Сазанова И.В. Выполнение работ для государственных нужд без заключения контракта: неосновательное обогащение или обход закона // Юридический мир. 2016. № 9. С. 63 - 67.

положении о закупке в зависимости от масштаба хозяйственной деятельности, объема закупок и иных показателей.

Так же возможна закупка для исполнения обязательств перед третьими лицами, это основание актуально в случаях, когда заказчик выступает в качестве исполнителя по договору с третьим лицом (по госконтракту, заключенному в соответствии с ФЗ-44).

Закупка у единственного поставщика позволит:

- своевременно оформить обеспечение исполнения контракта (договора) в виде банковской гарантии;
- снизить риск несвоевременного удовлетворения государственных нужд;
- соблюсти условия госконтракта о привлечении определенной категории субподрядчиков (например, субъектов малого предпринимательства), о поставке определенного вида товара или об использовании конкретного оборудования, материалов.

Возможные последствия злоупотребления правом определять основания закупки выражаются в следующем, если контролирующий орган выявит, что заказчик злоупотребляет этим правом, он, в частности, может:

- выдать предписание об изменении положения о закупке;
- выдать предписание об отмене результатов закупки (если договор еще не заключен);
- оштрафовать заказчика.

Суд может признать условия положения о закупке незаконными, а договор с единственным поставщиком недействительным (по иску контролирующего органа или иного заинтересованного лица, в том числе поставщика закупаемой продукции).

Риск того, что основания для закупки у единственного поставщика будут признаны незаконными, высок в следующих случаях:

- установлены основания для закупки конкретных видов товаров (работ, услуг), которые могут быть поставлены (выполнены, оказаны) неограниченным количеством лиц;

- предусмотрена возможность закупки у единственного поставщика на основании субъективного решения уполномоченного лица или органа заказчика;

- предусмотрены основания, позволяющие неограниченно осуществлять закупки у единственного поставщика (отсутствуют критерии, случаи).

Таким образом, при составлении положения не рекомендуем отдавать приоритет закупкам у единственного поставщика по сравнению с конкурентными способами закупок. Этой позиции придерживается и Минэкономразвития России, указывая, что злоупотребление правом закупки у единственного поставщика может привести к ограничению конкуренции. Использование конкурентных способов закупки наиболее полно отвечает целям правового регулирования закупок (например, Письма Минэкономразвития России от 03.03.2016 № Д28и-494, от 25.11.2015 № Д28и-3384, от 15.10.2015 № Д28и-3118).

Относительно недавно данная проблема стала предметом рассмотрения Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ⁴¹, отметившей, что заключение договора по результатам закупки до истечения срока на обжалование является одной из форм злоупотребления правом и направлено против прав участников закупки.

Но как бы то ни было, Закон о закупках не регламентирует вопросы, связанные со сроком заключения договора по результатам закупочной процедуры, а потому формальных нарушений со стороны заказчиков по-прежнему нет.

Отсутствие в документации о закупке содержания критериев оценки заявок влечет административную ответственность должностного лица заказчика, утвердившего документацию.

⁴¹ Определение Верховного Суда РФ от 02.02.2016 № 309-КГ15-14384 по делу № А60-28335/2014.

В ФАС России поступила жалоба (далее - Заявитель) от 07.02.2018 на действия (бездействие) заказчика ГК «Агентство по страхованию вкладов» (далее - Заказчик) при проведении запроса предложений на право заключения договора на оказание консультационных услуг по разработке единой политики управления нормативно-справочной информацией в Агентстве (далее - Запрос предложений, Жалоба).

Рассмотрев представленные материалы, выслушав пояснения представителей Заказчика, Комиссия ФАС России установила следующее.

Согласно доводу Жалобы, Заказчиком в Документации ненадлежащим образом установлен порядок оценки и сопоставления заявок участников Запроса предложений, поскольку Заказчиком в Документации не установлены критерии полноты содержания технического предложения заявки на участие в Запросе предложений.

В соответствии с пунктами 12, 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации указываются критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

Пунктом 27 Информационной карты Документации установлены порядок оценки и сопоставления заявок на участие в Запросе предложений, критерии оценки и сопоставления заявок, величины значимости таких критериев, в том числе по критерию «Предложение по оказанию Услуг».

Согласно пункту 27.8 Информационной карты Документации установлено: «По каждой Заявке по критерию оценки Заявок «Предложение по оказанию Услуг» Комиссия на основе представленной в Заявке информации в соответствии с подпунктом 11 пункта 28.2 главы 2.2 раздела II «Информационная карта» документации оценивает предложение Участника по оказанию Услуг. Оценка проводится по подкритериям данного критерия оценки Заявок (далее - Подкритерии) путем сравнения сведений Участников между собой. Оценки выражаются в целых числах от 0 до 25 баллов, выставленных членами Комиссии по каждому подкритерию. Наибольшее

количество баллов по каждому подкритерию присваивается Участнику, предложение которого в наибольшей степени соответствует требованиям Агентства по оказанию Услуг по оцениваемому подкритерию. При равенстве нескольких Участников по какому-либо подкритерию им может быть присвоено одинаковое количество баллов по этому подкритерию. Для определения итогового количества баллов по критерию «Предложение по оказанию Услуг» суммируются индивидуальные оценки всех членов Комиссии, участвовавших в оценке».

При этом согласно порядку оценки по подкритерию «Предложение по порядку оказания Услуг, принципам и методам обследования процессов учета, ведения и применения НСИ» Заказчиком оценивается качество (полнота) проработанности описания принципов и методов обследования процессов учета, ведения и применения НСИ (для описания процессов учета и ведения НСИ должна применяться нотация ВРМ№*).

Аналогичный порядок оценки установлен, в том числе по подкритериям «Предложение по порядку оказания Услуг, принципам и методам разработки единой политики управления НСИ», «Предложение по реализации Проекта», «Предложение по составу отчетных документов для оказания Услуг».

Вместе с тем Комиссией ФАС России установлено, что Заказчиком в порядке оценки заявок участников закупки не установлены критерии полноты содержания технического предложения участника закупки и соотношение данных параметров с присваиваемыми Заказчиком заявке участника закупки баллами, что не позволяет участникам закупки надлежащим образом сформировать заявку на участие в закупке в соответствии с требованиями Документации и предложить лучшие условия договора⁴².

Таким образом, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что порядок оценки, установленный Заказчиком, не позволяет выявить лучшее предложение

⁴² Шурпаев Ш.М. О взаимосвязи коррупционных проявлений в сфере осуществления государственных закупок с причинением вреда интересам личности, общества и государства при ненадлежащем исполнении государственных контрактов // Юрист. 2017. № 2. С. 37 - 40.

участников закупки, что нарушает пункты 12, 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Указанные действия Заказчика содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Заказчик, не согласившись с решением ФАС России, обжаловал его в судебном порядке. Суд, рассмотрев материалы дела, заслушав мнения сторон, пришел к следующим выводам: «Предоставленное заказчику право на самостоятельное определение критериев допуска заявок к участию в закупочной процедуре направлено на предоставление ему возможности выбора потенциального контрагента, наиболее полно отвечающего предъявляемым требованиям, а потому способного в наиболее короткие сроки обеспечить заказчика необходимыми ему качественными товарами, работами или услугами.

Вместе с тем такое право заказчика не является безусловным и безграничным и оканчивается тогда, когда вместо выбора наилучшего контрагента по объективным показателям такое право используется с целью получения дополнительных документов (сведений), в том числе позволяющих искусственно обеспечить победу конкретному хозяйствующему субъекту.

В этом случае действия организатора закупки приобретают характер злоупотребления правом, не подлежащего судебной защите в силу части 2 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации».

Учитывая изложенное, заявителю было отказано в удовлетворении заявленных требований (решение Арбитражного суда г. Москвы от 19.11.2018 по делу № А40-104179/18-92-1305)⁴³

⁴³ Обзор судебной практики в сфере закупок по 223-ФЗ (декабрь 2018 года) // СПС КонсультантПлюс. 2018.

Расторжение государственного контракта в судебном порядке, как правило, не отвечает интересам заказчиков. А относительно возможности одностороннего расторжения госконтракта на стадии исполнения государственного заказа нет единого мнения. Попробуем разобраться.

По общему правилу, закрепленному в ст. 310 ГК РФ, односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий не допускаются, за исключением случаев, предусмотренных ГК РФ, другими законами или иными правовыми актами.

Согласно ч. 8 ст. 95 ФЗ-44 расторжение контракта допускается по соглашению сторон, по решению суда, в случае одностороннего отказа стороны контракта от исполнения контракта в соответствии с гражданским законодательством.

Частью 9 ст. 95 ФЗ-44 предусмотрено, что заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным ГК РФ для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств, при условии, если это было предусмотрено контрактом.

Таким образом, реализация заказчиком данного правомочия влечет необходимость соблюдения следующих условий:

- основание для одностороннего отказа от исполнения госконтракта должно быть предусмотрено ГК РФ для соответствующего вида обязательства;
- право для одностороннего отказа от исполнения контракта должно быть предусмотрено в самом контракте.

Так, Минэкономразвития России в письме от 21.09.2015 № Д28и-2821 отмечает, что исходя из системного толкования норм ФЗ-44 односторонний отказ заказчика от исполнения государственного контракта возможен только в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта.

В свете наличия данной позиции тяжело нельзя оставить без внимания письмо, в котором Минэкономразвития приходит к выводу, что, если поставщик включил в счет-фактуру недостоверные сведения о номере

таможенной декларации, заказчик может расторгнуть контракт или применить предусмотренные в нем меры ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязательств. То есть Минэкономразвития России заключает, что заказчик вправе отказаться от исполнения контракта в одностороннем порядке в силу ч. 9 ст. 95 ФЗ-44 (письмо Минэкономразвития России от 21.08.2015 № Д28и-2477).

Учитывая, что основания для одностороннего отказа от исполнения госконтракта должны быть предусмотрены ГК РФ, а в тексте Кодекса отсутствует такое основание для одностороннего отказа исполнять обязательства по договору, как указание в счете-фактуре недостоверной информации о номере таможенной декларации, отказ по данному основанию будет неправомерен.

В юридической литературе отсутствует единообразный подход к решению вопроса о допустимости одностороннего отказа заказчика от исполнения госконтракта при отсутствии нарушения со стороны исполнителя.

Так, Н. Южанин, в свою очередь, отмечает, «что необходимость предусмотреть в контракте условия о возможности одностороннего расторжения контракта в результате отказа от исполнения отдельных видов обязательств касается только тех случаев, когда ГК РФ предусматривает полный отказ от исполнения и расторжение договора»⁴⁴.

По мнению Д. Чваненко, «установление права на отказ от договора посредством ссылки на гражданское законодательство может привести к тому, что контракты будут расторгаться по самым незначительным причинам. Дело в том, что формулировка «по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством» может быть истолкована двояко»⁴⁵.

⁴⁴ Южанин Н.В. Одностороннее расторжение государственного контракта как мера самозащиты прав // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 6.

⁴⁵ Чваненко Д.А. К дискуссии о допустимости одностороннего отказа от государственного (муниципального) контракта // Юрист. 2013. № 14.

Данная точка зрения заслуживает особого внимания и одобрения, так как фактически анализируемая норма предоставляет госзаказчикам широкие возможности отказаться от исполнения госконтракта поставщиком не всегда по объективным основаниям.

По мнению Е. Цатурян «не стоит забывать и об основном последствии для исполнителя при реализации заказчиком права на односторонний отказ: сведения об исполнителе включаются в реестр недобросовестных поставщиков. Это означает, что даже добросовестный исполнитель может быть лишен права в течение двух лет участвовать в госзакупках. Тем самым нарушается еще один принцип гражданского права - запрет злоупотребления правом»⁴⁶.

Споры, связанные с оспариванием решений антимонопольного органа об обоснованности отказа заказчика от исполнения госконтракта, в настоящее время получили широкое распространение.

Так, Арбитражный суд Волго-Вятского округа в Постановлении от 10.12.2015 по делу № А43-24497/2014, удовлетворяя требование об одностороннем отказе от исполнения контракта, указал, что отказ от исполнения со стороны заказчика является правомерным только в части приемки и оплаты некачественного товара; качественные товары не составляют комплекта с некачественными товарами и могут быть использованы по прямому назначению.

В другом деле, уже рассмотренном Арбитражным судом Московского округа, суд исходил из доказанности государственным заказчиком факта нарушения подрядчиком сроков выполнения работ, в связи с чем решение об одностороннем отказе от исполнения контракта соответствует нормам действующего законодательства, положениям контракта и является обоснованным (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 10.12.2015 по делу № А40-13803/15).

⁴⁶ Цатурян Е. Отказ заказчика от исполнения госконтракта // ЭЖ-Юрист. 2016. № 3. С. 12.

Справедливым представляется вывод Арбитражного суда Поволжского округа о том, что расторжение договора на основании ст. ст. 715 и 717 ГК РФ не является основанием для включения в реестр недобросовестных поставщиков сведений о соответствующем подрядчике (Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 02.10.2015 № Ф06-770/2015 по делу № А55-18240/2013).

На основании вышеизложенного можно заключить, что возможность одностороннего отказа от исполнения госконтракта представляет собой не только теоретический, но и практический интерес. Судебной практикой вырабатываются определенные подходы, направленные на стабилизацию гражданского оборота, поддержание принципов гражданского права. Полагаем, что право одностороннего безосновательного расторжения госконтракта противоречит принципу стабильности договоров, является злоупотреблением правом, вследствие чего данное право должно реализовываться исключительно при существенном нарушении госконтракта исполнителем.

2.3. Уголовная и административная ответственность за правонарушения в системе государственных закупок в Российской Федерации

Работникам, допустившим нарушения в сфере государственных закупок, как правило, грозит административный штраф до 50 тыс. руб., а по некоторым нарушениям - дисквалификация до трех лет. Для юридических лиц такой штраф может достигать 500 тыс. руб. Но есть и нарушения, по которым размер штрафа не ограничен, а зависит от размера причиненного ущерба.

За административные правонарушения в сфере контрактной системы предусмотрены в основном штрафы. За некоторые повторные нарушения предусмотрена дисквалификация - лишение права занимать определенные должности или работать в определенной сфере (ст. 3.11 Кодекса об

административных правонарушений Российской Федерации (далее – КоАП РФ⁴⁷)).

За каждый вид правонарушения установлены минимальный и максимальный размер штрафа. На его размер в каждом конкретном случае влияют, в частности, характер правонарушения, наличие смягчающих или отягчающих обстоятельств (ч. 1, 2, 3 ст. 4.1 КоАП РФ).

Рассмотрим подробнее возможные виды нарушений и штрафы на разных этапах закупочной деятельности: от планирования закупок до заключения и исполнения контрактов.

Установлены санкции за нарушения при формировании плана и плана-графика закупок штрафуют ответственных должностных лиц. Как правило, это контрактный управляющий или работник контрактной службы. Размеры штрафа установлены в пределах от 5 тыс. до 50 тыс. руб., но они разные для каждого конкретного вида нарушения:

- включили в план-график НМЦК без надлежащего обоснования или включили в план объект закупки, который не соответствует целям, требованиям к закупкам или нормативным затратам, - штраф составит от 20 тыс. до 50 тыс. руб. (ч. 1 ст. 7.29.3 КоАП РФ);

- нарушили порядок или не учли форму обоснования НМЦК, обоснования объекта закупки - штраф 10 тыс. руб. (ч. 2 ст. 7.29.3 КоАП РФ);

- не провели общественное обсуждение закупок, нарушили порядок или сроки проведения - штраф 30 тыс. руб. (ч. 3 ст. 7.29.3 КоАП РФ);

- нарушили сроки размещения в ЕИС или утверждения плана, плана-графика, в том числе вносимых в них изменений, - штраф от 5 тыс. до 30 тыс. руб. (ч. 4 ст. 7.29.3 КоАП РФ);

- не внесли изменения в план-график - административный штраф 30 тыс. руб. (ч. 1.5 ст. 7.30 КоАП РФ). На такую сумму оштрафуют, если информация о

⁴⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // «Российская газета», № 256, 31.12.2001.

закупке изменилась и вы провели ее без корректировки плана-графика либо если разместили извещение раньше чем через 10 дней со дня изменения плана-графика;

- разместили в ЕИС извещение или направили приглашение к участию в закупке, которая не предусмотрена планом-графиком, - штраф 30 тыс. руб. (ч. 1.6 ст. 7.30 КоАП РФ).

За эти нарушения сроков размещения информации в ЕИС в ходе проведения закупки могут оштрафовать не только контрактных управляющих и работников контрактной службы заказчика, но и должностных лиц уполномоченных органов или специализированную организацию - как юридическое лицо. Как правило, это нарушение сроков размещения в ЕИС документации, протоколов работы комиссии и иных сведений. Размер штрафа зависит от способа определения поставщика и количества дней просрочки:

- нарушили сроки размещения информации в ЕИС при проведении конкурса или аукциона на два рабочих дня или меньше - штраф для должностного лица 5 тыс. руб., для юридического лица - 15 тыс. руб. Если срок пропуска больше - штраф для должностного лица 30 тыс. руб., для юридического лица - 100 тыс. руб. (ч. 1, 1.1 ст. 7.30 КоАП РФ);

- нарушили не больше чем на один рабочий день сроки размещения в ЕИС информации при закупке у единственного поставщика или в ходе запроса котировок и запроса предложений - штраф 3 тыс. руб. для должностного лица, 10 тыс. руб. - для юридического лица. Если пропуск свыше одного рабочего дня - штраф для должностного лица 15 тыс. руб., для юридического лица - 50 тыс. руб. (ч. 1.2, 1.3 ст. 7.30 КоАП РФ)⁴⁸.

Нарушение порядка проведения процедур определения поставщика. Если необоснованно отклонили заявку или, например, нарушили требования к содержанию протокола, ФАС России может не только вынести предписание об

⁴⁸ Куракин А.В., Сухаренко А.Н. Административная ответственность за нарушение законодательства о противодействии коррупции // Современное право. 2018. № 10. С. 60 - 67.

устранении нарушений, но и назначить штраф в зависимости от вида нарушения:

- нарушили порядок представления документации или приема заявок, порядок разъяснений документации, допустили нарушения при размещении данных в ЕИС - штраф 15 тыс. руб. для должностного лица, 50 тыс. руб. - для юридического лица. Но к этим нарушениям не относится просрочка размещения информации (ч. 1.4 ст. 7.30 КоАП РФ);

- необоснованно отклонили или допустили участника конкурса и аукциона, нарушили порядок вскрытия конвертов, нарушили порядок оценки заявок - штраф для должностного лица в размере 1% от НМЦК, но не менее 5 тыс. руб. и не более 30 тыс. руб. (ч. 2 ст. 7.30 КоАП РФ);

- нарушили требования к содержанию протокола - штраф для должностного лица 10 тыс. руб. (ч. 2.1 ст. 7.30 КоАП РФ);

- не разместили в ЕИС обязательную информацию или документ - штраф для должностного лица 50 тыс. руб., 500 тыс. руб. - для юридического лица (ч. 3 ст. 7.30 КоАП РФ);

- установили размер обеспечения заявок или обеспечения контракта с нарушением допустимых пределов или установили не предусмотренный законом способ обеспечения исполнения контракта - штраф для должностного лица в размере 1% от НМЦК или цены контракта с единственным поставщиком, но не менее 5 тыс. руб. и не более 30 тыс. руб. (ч. 4 ст. 7.30 КоАП РФ);

- установили недопустимый порядок оценки заявок, затребовали в составе заявки документы или сведения, не предусмотренные законом, - штраф для должностного лица в размере 1% от НМЦК или цены контракта с единственным поставщиком, но не менее 5 тыс. руб. и не более 30 тыс. руб. (ч. 4 ст. 7.30 КоАП РФ);

- объединили в одну закупку технологически и функционально не связанные товары, работы и услуги, включили в описание объекта закупки указание на товарный знак без слов «или эквивалент» - штраф для

должностного лица в размере 1% от НМЦК или цены контракта с единственным поставщиком, но не менее 10 тыс. руб. и не более 50 тыс. руб. (ч. 4.1 ст. 7.30 КоАП РФ);

- утвердили документацию о закупке или условия запроса котировок, которые содержат положения, не соответствующие закону, - штраф для должностного лица 3 тыс. руб. Но к данному случаю не относятся указанные выше нарушения в описании объекта закупки или при установлении недопустимого порядка оценки заявок или размера обеспечения (ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ);

- необоснованно отклонили или допустили к участию в запросе котировок и запросе предложений, нарушили порядок вскрытия конвертов или рассмотрения и оценки заявок на участие в этих процедурах - штраф для должностного лица в размере 5% от НМЦК, но не более 30 тыс. руб. (ч. 6 ст. 7.30 КоАП РФ);

- признали победителя с нарушением - штраф для должностного лица 50 тыс. руб. (ч. 7 ст. 7.30 КоАП РФ);

- сократили срок приема заявок или нарушили порядок отмены определения поставщика - штраф для должностного лица 30 тыс. руб. (ч. 8 ст. 7.30 КоАП РФ);

- нарушили срок подписания протокола - штраф для должностного лица 3 тыс. руб., а если просрочка больше двух рабочих дней - 30 тыс. руб. (ч. 13, 14 ст. 7.30 КоАП РФ);

- неправильно выбрали способ определения поставщика - штраф 30 тыс. руб. Так накажут, например, если вместо проведения запроса котировок закупили у единственного поставщика (ч. 1 ст. 7.29 КоАП РФ);

- не провели конкурс или аукцион, когда поставщика можно было выбирать только таким способом, - штраф 50 тыс. руб. (ч. 2 ст. 7.29 КоАП РФ);

- провели неклассический аукцион или конкурс (закрытый или ограниченным участием), когда это не предусмотрено законом, - штраф 50 тыс. руб. (ч. 2.1 ст. 7.29 КоАП РФ);

- нарушили порядок согласования закрытой закупки - штраф для должностного лица 50 тыс. руб. (ч. 2.1 ст. 7.29 КоАП РФ);

- не устранили нарушение и разместили закупку вопреки предписанию органа финансового контроля - штраф для должностного лица 30 тыс. руб. (ч. 1.7 ст. 7.30 КоАП РФ).

Рассмотрим нарушения, допущенные оператором электронной площадки. Почти за все нарушения, которые допускает площадка, штрафуют юридическое лицо - оператора электронной площадки. И только за разглашение сведений об участнике до окончания аукциона оштрафовать могут еще и виновного работника электронной площадки.

Электронная площадка нарушила порядок проведения аукциона или порядок аккредитации участника - штраф 300 тыс. руб. (ч. 10 ст. 7.30 КоАП РФ).

Нарушен порядок и сроки блокирования денежных средств участников - штраф 15 тыс. руб. (ч. 3 ст. 7.31.1 КоАП РФ).

Нарушен порядок ведения реестра участников электронного аукциона - штраф 15 тыс. руб. (ч. 4 ст. 7.31.1 КоАП РФ).

Площадкой нарушены правила документооборота или сроки направления документов - штраф 15 тыс. руб. (ч. 5 ст. 7.31.1 КоАП РФ).

Разглашена информация об участнике до подведения результатов электронного аукциона - штраф для должностного лица 50 тыс. руб., 250 тыс. руб. - для юридического лица (ч. 6 ст. 7.31.1 КоАП РФ).

Нарушен срок возврата денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявки, - штраф 30 тыс. руб., а если просрочка больше трех рабочих дней, штраф составит уже 90 тыс. руб. Хотя средства в качестве обеспечения заявок для электронных процедур участники перечисляют уже на свои специальные счета, норма об ответственности площадок за невозврат таких средств продолжает действовать (ч. 1, 2 ст. 7.31.1 КоАП РФ).

Рассмотрим нарушения при заключении и исполнении контрактов. На этой стадии закупочной деятельности для государственных нужд к

ответственности могут привлечь не только заказчика, но и исполнителя по контракту.

Например, стороны заключили контракт на условиях, не предусмотренных документами закупки или заявкой, - штраф в размере 1% от НМЦК, но в пределах от 5 тыс. до 30 тыс. руб. для должностных лиц и от 50 тыс. до 300 тыс. руб. для юридических лиц. Если это же нарушение повлекло еще и дополнительный расход бюджетных средств или уменьшение объекта закупки - штраф в двукратном размере дополнительно израсходованных средств или цены уменьшенного объема по контракту (ч. 1, 2 ст. 7.32 КоАП РФ).

В случае, если стороны изменили условия контракта, когда законом такой возможности не предусмотрено, - штраф для должностного лица 20 тыс. руб. и 200 тыс. руб. - для юридического лица. Если это же нарушение повлекло еще и дополнительный расход бюджетных средств или уменьшение объекта закупки - штраф в двукратном размере дополнительно израсходованных средств или цены уменьшенного объема по контракту (ч. 4 - 5 ст. 7.32 КоАП РФ).

Нарушен порядок расторжения, когда отказались в одностороннем порядке от исполнения контракта, - штраф 50 тыс. руб. для должностного и 200 тыс. руб. для юридического лица (ч. 6 ст. 7.32 КоАП РФ).

За следующие нарушения при заключении и исполнении контракта накажут только должностных лиц заказчика:

- заказчик отказался заключить госконтракт или нарушил сроки заключения - штраф 50 тыс. руб. (ч. 3 ст. 7.32 КоАП РФ);

- не провели или нарушили порядок проведения обязательной экспертизы результатов по контракту - штраф 20 тыс. руб. (ч. 8 ст. 7.32 КоАП РФ);

- не составили документы о приемке по контракту или не направили поставщику мотивированный отказ от подписания таких документов - штраф 20 тыс. руб. (ч. 9 ст. 7.32 КоАП РФ);

- приняли результаты закупки, а они не соответствуют контракту и это привело к дополнительному расходованию бюджетных средств или

уменьшению объема закупки - штраф от 20 тыс. до 50 тыс. руб. (ч. 10 ст. 7.32 КоАП РФ).

Отдельного внимания заслуживают нарушения, допущенные экспертом, экспертной организацией, так за предоставление заведомо ложного экспертного заключения для эксперта, экспертной организации, ее уполномоченного представителя предусмотрена административная ответственность (ст. 7.32.6 КоАП РФ):

- для должностного лица - штраф в размере от 30 тыс. до 50 тыс. руб. или дисквалификация на срок от шести месяцев до года;

- для юридического лица - штраф в размере от 100 тыс. до 150 тыс. руб.

За предоставление экспертом, уполномоченным представителем экспертной организации заведомо ложного экспертного заключения, которое привело к последствиям, указанным в ст. 200.6 УК РФ, предусмотрена уголовная ответственность⁴⁹.

Рассматривая нецелевое использование бюджетных средств нужно отметить, что данное нарушение отличается не только большими штрафами и сроками дисквалификации, но и тем, что за него могут привлечь и к уголовной ответственности, если размер нецелевого использования составит больше 1,5 млн. руб. (ст. 285.1 УК РФ).

Перейдем к вопросам уголовной ответственности за преступления в сфере закупок для государственных нужд.

В мае 2018 года вступила в силу ст. 200.4 «Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд» Уголовного кодекса Российской Федерации.

Новая норма предусматривает ответственность за «нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

⁴⁹ Куракин А.В., Сухаренко А.Н. Административная ответственность за нарушение законодательства о противодействии коррупции // Современное право. 2018. № 10. С. 60 - 67.

муниципальных нужд работником контрактной службы, контрактным управляющим, членом комиссии по осуществлению закупок, лицом, осуществляющим приемку поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг, либо иным уполномоченным лицом, представляющим интересы заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, которые не являются должностными лицами или лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и причинило крупный ущерб».

Часть вторая ст. 200.4 УК РФ предусматривает ответственность за «деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи: а) совершенное группой лиц по предварительному сговору; б) причинившее особо крупный ущерб».

Анализ новой нормы свидетельствует, что в правоприменительной практике возникнут следующие проблемные вопросы.

1. Возможность привлечения к уголовной ответственности практически за любое нарушение законодательства о контрактной системе. Конечно, при условии, если это нарушение совершено работником заказчика из корыстной или иной личной заинтересованности и причинило крупный ущерб.

В ч. 1 ст. 2 ФЗ-44 установлено, что «законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок)... состоит из настоящего Федерального закона и других федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в части 1 статьи 1 настоящего Федерального закона».

Буквальное толкование ч. 1 ст. 2 ФЗ-44 свидетельствует о том, что уголовно наказуемым может быть только нарушение именно законов, регулирующих 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 сфере таких закупок, в части, касающейся:

- 1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения контракта;
- 4) особенностей исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроля за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Таким образом, уголовную ответственность могут повлечь незаконные деяния, нарушающие законодательство о контрактной системе в сфере закупок от планирования до контроля за соблюдением этого законодательства. Это охватывает достаточно широкие отношения в этой сфере.

2. Довольно широкий круг лиц, которых могут привлечь к ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе.

Норма предусматривает ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок:

- работником контрактной службы;
- контрактным управляющим;
- членом комиссии по осуществлению закупок;
- лицом, осуществляющим приемку поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг,
- либо иным уполномоченным лицом, представляющим интересы заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, которые не являются должностными лицами или лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации.

Формулировка Закона оставляет ряд вопросов относительно привлечения к уголовной ответственности некоторых категорий лиц, исполняющих законодательство о контрактной системе. Не совсем понятно, могут ли быть отнесены к таким лицам работники:

- специализированных организаций,
- организаций, являющихся заказчиками по ФЗ-223, но осуществляющих некоторые закупки в соответствии с требованиями ФЗ-44.

С учетом того что норма охватывает незаконные деяния от планирования до контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе, то вопрос о круге лиц, в отношении которых может быть начато уголовное преследование, остается дискуссионным.

3. Отсутствие в законе применительно к рассматриваемой норме размеров крупного и особо крупного ущерба. Обычно в примечаниях к статьям законодатель устанавливает порядок и размеры определения того или иного размера ущерба. Однако в ст. 200.4 такое примечание отсутствует. В примечании к ст. 170.2, где установлена граница ущерба применительно к статьям главы «Преступления в сфере экономической деятельности», ст. 200.4 также не упоминается.

4. Отсутствие комментариев относительно «корыстной или иной личной заинтересованности» применительно к нарушению законодательства о контрактной системе. Скорее всего, в этом направлении необходимо ждать разъяснений от Верховного Суда Российской Федерации.

Представляется, что по аналогии с должностными преступлениями корыстную заинтересованность могут определить как стремление лица путем совершения неправомерных действий получить для себя или других лиц выгоду имущественного характера, не связанную с незаконным безвозмездным обращением имущества в свою пользу или пользу других лиц (например, незаконное получение льгот, кредита, освобождение от каких-либо имущественных затрат, возврата имущества, погашения долга, оплаты услуг, уплаты налогов и т.п.). Иную личную заинтересованность - стремление лица

извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т.п.⁵⁰.

Таким образом, «по субъективной стороне получается, что можно злоупотреблять в закупках из самой что ни на есть корысти, но если крупный ущерб не причинять, то и преступления не будет».

На основании изложенного можно заключить, что ст. 200.4 «Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд» является очередным примером неудачного законотворчества в контрактной системе⁵¹.

Федеральный закон от 23.04.2018 № 99-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» предусмотрел уголовную ответственность в том числе за дачу и получение «откатов» при совершении госзакупок. Раньше такие нарушения подпадали под разные статьи Уголовного кодекса: о хищении чужого имущества (в первую очередь как мошенничество), злоупотреблении полномочиями, в том числе должностными, а также о коммерческом подкупе, даче и получении взятки. Но не во всех случаях можно было привлечь нарушителей к ответственности. Например, если речь шла о работнике контрактной службы, который не является должностным лицом.

Теперь предусмотрена уголовная ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе работником контрактной службы или иным должностным лицом прямо названным в исследуемом законе. В этом случае нарушителю грозит:

⁵⁰ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. № 207. 2009.

⁵¹ Исютин-Федотков Д.В. О некоторых проблемах привлечения к уголовной ответственности за злоупотребления в сфере государственных закупок // Прогосзаказ.рф. 2018. № 7. С. 46 - 49.

- штраф до 200 000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев; либо

- принудительные работы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового; либо

- лишение свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

То же нарушение, совершенное группой лиц по предварительному сговору или в особо крупном размере, грозит наказанием вплоть до лишения свободы сроком на семь лет.

Также уголовная ответственность грозит тому, кто передает представителю заказчика (например, работнику контрактной службы и т.д.) деньги и т.д. («откат»). В этом случае предусмотрен штраф в размере от 300 000 до 500 000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от шести месяцев до двух лет, либо ограничение свободы на срок до двух лет, либо исправительные работы на срок до двух лет, либо принудительные работы на срок до трех лет со штрафом в размере до десятикратной суммы подкупа или без такового, либо лишение свободы на срок до трех лет со штрафом в размере до десятикратной суммы подкупа или без такового. За получение «отката» будет грозить наказание вплоть до лишения свободы сроком на три года со штрафом до 20-кратной суммы подкупа.

Избежать уголовной ответственности можно, если нарушитель будет активно способствовать раскрытию и (или) расследованию преступления, либо в отношении его имело место вымогательство предмета подкупа, либо это лицо добровольно сообщило о совершенном преступлении в орган, имеющий право возбудить уголовное дело⁵².

⁵² Бондарчук Д. За «откаты» в госзакупках будут чаще привлекать к уголовной ответственности // ЭЖ-Юрист. 2018. № 16. С. 3.

Однако указанное весьма подробное регулирование не всегда приносит пользу для сотрудников правоохранительных органов, которые квалифицируют деяния вышеназванных лиц, а также очень часто помогает избежать уголовной ответственности лицам, которые фактически совершили коррупционное преступление.

Рассмотрим пример, произошедший в Иркутской области в 2014 г. Напомним, что диспозиция ч. 3 ст. 204 УК РФ (действующая в указанном году) предусматривала ответственность за незаконное получение лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное пользование услугами имущественного характера или другими имущественными правами за совершение действий (бездействие) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением.

В 2014 году при проведении закупок для государственных нужд посредством открытого аукциона приняты заявки от 4 юридических лиц, которые обезличены и им присвоены порядковые номера. Подача заявок происходила в электронной форме с использованием электронной цифровой подписи (ЭЦП) директора юридического лица или иного лица, на имя которого она выдана. Один из указанных 4 участников был представлен физическим лицом, использовавшим указанную ЭЦП от имени директора юридического лица, действуя без доверенности. Фактически указанная ЭЦП использовалась незаконно. Данное физическое лицо решило осуществить сговор с иными участниками аукциона с целью получения от одного из участников денежные средства за обеспечение победы в аукционе. Вступив в сговор со всеми участниками аукциона и определив его победителя, указанный участник сообщил о желании получить денежные средства, однако юридическое лицо, изъявившее желание выиграть аукцион и предоставить денежные средства за достижение своей цели, указало о необходимости осуществить безналичный перевод и подписать фиктивный договор. Физическое лицо согласилось на указанное предложение, но в связи с использованием ЭЦП от участника

аукциона, представителем которого он не являлся, предложило заключить договор и перевести денежные средства уже на счет юридического лица, чьим директором он сам являлся. В конечном счете итогом указанного аукциона явилась победа оговоренного лица, перевод денежных средств на счет стороннего юридического лица, которое не являлось участником аукциона.

В данном случае правоприменитель столкнулся с трудностью квалификации действий физического лица, которое получило денежные средства на счет своей организации, а выполняло действия от имени другой организации, представлять которое фактически не имело права. Многие правоприменители посчитали бы, что в данном случае можно говорить о квалификации данного деяния по ст. 159 УК РФ (мошенничество), однако можно ли говорить об обмане, когда фактически аукцион состоялся и все оговоренное было исполнено? Никакого обмана в действительности не произошло. Также в данном случае нельзя уверенно квалифицировать деяния названного физического лица по ст. 204 УК РФ, т.к. он не являлся единоличным исполнительным органом юридического лица, участвующего в аукционе, а также не обладал постоянно, временно или по специальному полномочию какими-либо функциями в данном юридическом лице.

Указанная ситуация возникла из-за фактически подробнейшего описания в диспозиции ст. 204 УК РФ не только субъекта преступления, но и выполняемого им деяния. Следует рассмотреть вопрос о возможности исключения из диспозиции ст. 204 УК РФ формулировки «если указанные действия (бездействие) входят в служебные полномочия такого лица либо если оно в силу своего служебного положения может способствовать указанным действиям (бездействию)». Безусловно, в данном случае ст. ст. 204 и 159 фактически будут конкурировать, где ст. 204 УК РФ будет являться общей нормой, а ст. 159 УК РФ - специальной.

Описанное событие фактически является одной из немногих проблем, возникающих в квалификации и привлечении к уголовной ответственности в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд со стороны

частных лиц. Следует рассмотреть вопрос о квалификации деяний должностных лиц, представляющих интересы государства и муниципальных организаций при проведении закупок. Чаще всего ответственность за незаконные действия указанных лиц наступает по ст. 285.1 УК РФ (нецелевое расходование бюджетных средств), ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями), ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий), ст. 290 УК РФ (получение взятки), ст. 293 УК РФ (халатность). Отличительно, что ст. ст. 285, 286, 293 УК РФ предусматривают наличие общественно опасных последствий в виде причинения вреда (материального ущерба) интересам. Само получение взятки, предусмотренное ст. 290 УК РФ, также причиняет вред интересам государственной службы и службы в органах местного самоуправления, однако законодателем не предусмотрено в качестве обязательного признака преступления - наличия общественно опасных последствий для квалификации по ст. 285.1 УК РФ.

Однако в соответствии с нормами бюджетного законодательства бюджетное нарушение, устанавливаемое органами внешнего государственного финансового контроля, определяется исходя из формальных признаков, характеризующих его в специальной норме БК РФ. При классификации бюджетного нарушения не имеют значения такие понятия как мотив, вина, умысел и иные элементы состава преступления.

Рассмотрим следующий пример. «Муниципальному образованию на капитальный ремонт дорожного полотна выделены денежные средства из бюджета субъекта РФ. Однако при проведении аукциона по определению подрядчика в условиях аукциона фактически обозначен был не капитальный ремонт необходимого участка дороги, а его реконструкция. Впоследствии необходимый участок дороги был не отремонтирован, а реконструирован, т.е. фактически было положено новое полотно дороги. При этом выделенные денежные средства субъекта РФ фактически были использованы путем проведения аукциона не по целевому назначению (использованы не на капитальный ремонт, а на реконструкцию), однако указанные деяния не

нанесли вреда интересам общества, государства. В указанном примере описана необходимость детализирования ст. 285.1 УК РФ и добавления в нее общественно опасных последствий как обязательного признака указанного преступления»⁵³.

Подводя итог исследованию вопросов уголовной и административной ответственности стоит отметить, что КоАП РФ предусмотрены конкретные нормы для привлечения лиц, нарушивших законодательство о госзакупках к ответственности, которые ясно и четко прописывают сущность нарушенного права. Что касается норм уголовного законодательства, следует сказать, что законодательство за преступления в сфере госзакупок, еще находится в процессе становления, однако имеет четкую направленность на усовершенствование.

⁵³ Зверева Н.П. Проблемы привлечения к уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Российский следователь. 2017. № 24. С. 16 - 18.

ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Особенности противодействия коррупции в сфере государственных закупок

В науке дано множество определений термину «коррупция», указанный термин раскрывается в таких науках, как социология, юриспруденция, политология, также предпринимаются попытки дать определение коррупции с точки зрения экономики.

Так, например, С.В. Ванюшкин и А.И. Долгова под коррупцией понимают «социальное явление, характеризующееся подкупом и продажностью государственных и иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей»⁵⁴. Однако не всегда правильно понимается коррупция в данном смысле, когда ограничиваются ее субъекты - служащие. Коррупция проявляется и в иных отраслях, не связанных с государственной и муниципальной властью. Так, коррупция проявляется и в деяниях лиц, выполняющих управленческие функции в различных организациях. Например, когда с одной стороны выступает государство в лице своих органов и должностных лиц, а с другой стороны - частное лицо. С целью пресечения коррупционных проявлений законодатель тщательно контролирует проведение закупок и их исполнение, а также подробно регламентировал всю процедуру закупок, начиная от их планирования заканчивая их исполнением. Кроме того, с целью пресечения коррупционных проявлений сфера закупок, с одной стороны, максимально доступна и открыта, что, прежде всего, выражается в ее публичности и гласности, а с другой стороны, что, например, проявляется в

⁵⁴ Криминология: Учеб. для юрид. вузов / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Долговой. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 501.

сокрытии сведений об участниках открытых электронных аукционов, где участникам присваиваются для обезличивания лишь порядковые номера. Безусловно, такое подробное регулирование предусматривает в случае его нарушения и различное по тяжести и последствиям привлечение к ответственности.

Актуальность и важность решения проблемы коррупции в системе закупок никто, никогда и нигде не оспаривал. У нас, в России, создана и продолжает развиваться и совершенствоваться комплексная система противодействия коррупции в госзакупках. Помимо положений 273-ФЗ антикоррупционные нормы включены в большое количество иных действующих нормативных актов, включая и ФЗ-44. Именно реализацией антикоррупционных подходов было продиктовано включение в госзакупочное законодательство принципа открытости и прозрачности, нормирования потребностей, определения конкретных лиц, отвечающих за каждую конкретную закупку, увеличение количества конкурентных процедур, возможность централизации закупок, привлечение экспертов и экспертных организаций, общественный контроль, обязательное общественное обсуждение и банковское сопровождение крупных контрактов. Сложившаяся система несовершенна, но дает вполне ощутимые результаты.

Особое внимание требуется уделить полномочиям прокурора по борьбе с коррупцией в сфере государственных закупок, так анализ положений Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» представляет несовершенное правовое регулирование, так как фактически имеются только декларативные полномочия,⁵⁵ не имеющие под собой механизма реализации.

Федеральный закон отмечает, что проверки могут проводиться прокурорами в рамках надзорных полномочий. Также меры прокурорского

⁵⁵ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. № 229. 1995.

реагирования допустимы законодательством на основании поданных обращений, жалоб, заявлений физических и юридических лиц. Следовательно, закон должен более детально сформулировать полномочия прокурора по борьбе с коррупцией в сфере государственных закупок.

Основные, «прямые», механизмы борьбы с коррупцией в госзакупках в России уже применяются, и первоочередной задачей является их дальнейшее развитие и совершенствование.

Вместе с тем можно начинать задумываться о внедрении иных, неиспользуемых нами ранее, но не менее действенных подходов, применяемых в большинстве развитых стран. К таким подходам, в частности, можно отнести выстраивание системы мер по снижению коррупционного давления на систему госзакупок со стороны рынка, то есть поставщиков. Базируясь на огромном числе исследований, проведенных по всему миру, экономическая теория утверждает, что в большинстве случаев инициатором взятки является не чиновник-заказчик, а поставщик. Поэтому такие меры могут оказать значительное влияние на ситуацию с коррупцией⁵⁶.

Целью любых мер, направленных на уменьшение «коррупционного влияния коммерсантов⁵⁷» на госзакупки, является формирование этической среды неприятия и солидарной ответственности за коррупционные действия в компании - потенциальном поставщике для госнужд. Эти вопросы давно и очень успешно решаются в большинстве развитых государств с помощью технологий комплаенса. Так как в нашей стране технологии комплаенса мало распространены и встречаются эпизодически, чтобы не было недопонимания и разночтения понятий, рассмотрим основные принципы этого направления более подробно.

⁵⁶ Юридические и организационные антикоррупционные меры: сравнительное исследование / А.С. Автономов, Н.А. Голованова, В.В. Гриб и др.; отв. ред. А.С. Автономов. М.: Юрист, 2017. 132 с.

⁵⁷ Чистякова Л. Госзакупки: переходный период с 01.07.2018 до 01.01.2019 // Налоговый вестник - Консультации. Разъяснения. Мнения. 2018. № 9. С. 34 - 42.

Комплаенс-контроль - это корпоративная идеология, которая направлена на продвижение требований по соответствию внутренним нормативам предприятия и общепринятым социальным ценностям. Реализация такой идеологии предполагает формирование условий для того, чтобы представители компании при совершении определенных действий руководствовались стандартами, которые предполагает комплаенс-контроль. К числу основных рисков, которые пытаются исключить или уменьшить через «классическую» систему комплаенс-контроля, обычно относят:

- нарушения в области регуляторных стандартов;
- нарушения при финансовых манипуляциях;
- нарушение вследствие служебных злоупотреблений или коррупционных действий;
- нарушение норм в результате непрофессионализма и некомпетентности сотрудников;
- нарушение в процессе рейдерских захватов, хищений и других противоправных воздействий извне;
- возникновение угрозы бизнес-репутации, финансовой несостоятельности и др.

Так как внедрение системы комплаенса означает возложение на компанию существенных самоограничений и во всех странах оно происходило трудно и болезненно, имеет смысл прислушаться к наработанному зарубежными коллегами практическому опыту и обратить особое внимание на принципы формирования соответствующих подразделений. К ним можно отнести следующее:

1. Независимость. Это не исключает тесных взаимодействий группы комплаенс-контроля с другими подразделениями. Напротив, сотрудничество способствует выявлению комплаенс-рисков на ранних стадиях и упрощает контроль над ними. Все составляющие принципа независимости следует рассматривать в качестве защитных методов, создающих условия для

эффективного контроля в условиях взаимодействия структурных подразделений.

2. Официальный статус. Нормативы, регулирующие функцию комплаенс-контроля, необходимо прописать во внутреннем документе компании

3. Четкая подотчетность сотрудников комплаенс-службы.

4. Исключение конфликта интересов.

5. Доступ к любой внутренней информации.

6. Необходимое ресурсное обеспечение.

7. Взаимодействие с регулирующими и надзорными органами.

Стандарты, на которые ориентируется комплаенс-контроль, обычно закреплены в ряде внутрикорпоративных документов. Сейчас уже можно утверждать, что нижеследующий перечень является наиболее характерным для большинства компаний, где действует система комплаенс-контроля, независимо от их географического местоположения.

- Кодекс корпоративной этики (нормативы корпоративного поведения).

- Политика противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, оказание финансовой поддержки террористическим организациям. В современной экономике это один из основных способов легализации скрытых доходов, который опирается на нормы международного права.

- Политика принятия и дарения подарков, приглашений на мероприятия. Основывается на четком определении понятий «взятка», «подарок» или «откат». Разделяет тонкую грань, когда подарок переходит в категорию взятки и предполагает получение выгоды от должностного лица для реализации собственных интересов. Актуальность такой политики наблюдается в странах с укоренившимися коррупционными традициями, когда такое взаимодействие между партнерами, контрагентами и регулирующими органами уже заведомо предполагается. Обычно не предусматривается полный запрет на получение и дарение подарков, но вводится ограничение на их стоимость и устанавливаются четкие условия и процедуры.

- Политика сообщений о нарушениях этических стандартов.
 - Политика, регулирующая конфликт интересов. Формирует этические принципы действий работников компании при возникновении условий для конфликта интересов. Сотрудникам вменяется обязанность содействовать контролю, выявлению и предупреждению возникновения ситуаций, связанных с какими-либо конфликтами интересов. При этом комплаенс-контроль указывает, что интересы организации стоят выше частных интересов сотрудников.
 - Политика взаимодействия с регулирующими органами. Продуктивное взаимодействие с контролирующими и регулирующими службами - важный момент для отечественных компаний. Даже самые законопослушные из них встречают массу сложностей в таких процессах.
 - Политика конфиденциальности информации.
- Существуют также некоторые другие разновидности политик:
- политика комплаенс-контроля контрагентов и клиентов;
 - политика комплаенс-контроля работы с жалобами;
 - политика комплаенс-контроля повышения квалификации сотрудников и т.д.

Совершенно очевидно, что описанная выше система комплаенс-контроля и прямо, и косвенно может оказать существенное влияние на снижение уровня коррупции и повышение качества и эффективности государственных закупок. Очевидно, что такие возможности необходимо использовать.

Анализируя действующую нормативную базу и нынешнее состояние системы государственных закупок в России, можно утверждать, что первоочередной сферой применения комплаенса должны стать поставщики/подрядчики, которыми планируется передача крупных контрактов по процедуре «единственный источник». В этих случаях вполне разумно и очевидно предъявление дополнительных требований, касающихся вопросов предотвращения мошенничества и коррупции. Что конкретно это означает? Это введение дополнительного условия для таких поставщиков - наличие

действующей системы комплаенс-контроля, а также публичная декларация отказа от любых коррупционных практик в отношении как государственных заказов, так и других областей своего бизнеса.

Кстати, мировой опыт подразумевает широкое понимание этого обязательства - не только штатные сотрудники компании не берут и не дают взяток, компания несет ответственность за то, что все ее контрагенты также придерживаются аналогичной антикоррупционной политики⁵⁸.

Во всем мире или, по крайней мере, за редким исключением сфера закупок для государственных нужд является одной из наиболее коррупционнoемких.

На основе международно-правовых документов и российского опыта законодательной работы и правоприменительной практики в тексте 273-ФЗ дается следующее ее определение (ст. 1 Закона):

«1) коррупция:

а) 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;

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица;

2) противодействие коррупции - деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов

⁵⁸ Храшкин А.А. Антикоррупционный комплаенс-контроль при проведении закупок // Государственные и муниципальные закупки - 2017. Сборник докладов XII Всероссийской практической конференции-семинара. М.: Компания Ладыя, 2017. С. 95 - 100.

Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

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

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

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений».

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683) коррупция отнесена уже к основным угрозам государственной и общественной безопасности наряду с разведывательной и иной деятельностью спецслужб и организаций иностранных государств, деятельностью террористических и экстремистских организаций, преступных организаций и группировок, стихийными бедствиями, авариями и катастрофами.

В предыдущей редакции Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (была утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537) коррупция не относилась к основным источникам угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности, однако она фигурировала как одно из главных направлений государственной политики (борьбы с ней) на долгосрочную перспективу путем «совершенствования нормативно-правового регулирования предупреждения борьбы с преступностью, коррупцией, терроризмом и экстремизмом» (п. 38). Перед правоохранительными органами ставилась задача «разработки и использования специальных мер, направленных на снижение уровня коррумпированности и криминализации общественных отношений» (п. 39). Затем в России появился Национальный план противодействия коррупции, в т.ч. план на 2016 - 2017 гг.

В нем основные задачи на два года в сфере борьбы с коррупцией сформулированы следующим образом: совершенствование механизмов предотвращения и выявления конфликта интересов, контроль за расходами чиновников; повышение эффективности противодействия коррупции в органах власти и при осуществлении государственных и муниципальных закупок; расширение использования механизмов международного сотрудничества для выявления и возвращения активов взяточников; создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям⁵⁹.

Это способствует масштабам существующей в Российской Федерации проблеме. Так, с 2011 г. следователями Следственного комитета РФ было проверено около 200 тыс. сообщений о коррупционных преступлениях, возбуждено около 120 тыс. уголовных дел.

В качестве обвиняемых по направляемым в суд делам о преступлениях коррупционной направленности привлечено 3 360 лиц, обладающих, согласно главе 52 УПК РФ, особым правовым статусом. В их числе 1 113 глав муниципальных образований, органов местного самоуправления, 1 133 депутата местных органов власти, 395 следователей и руководителей следственных органов, 286 адвокатов, 82 прокурора, 58 депутатов законодательных органов субъектов РФ, 23 судьи. Государству было возмещено 23 млрд. 740 млн. руб., кроме того, на сумму 27 млрд. руб. наложен арест на имущество обвиняемых⁶⁰.

Масштабы проблемы действительно впечатляют как своей широтой, так и сложностью решения. Например, в «самой госзакупочной» стране мира - США, которая занимается этим практически с создания самих Штатов (точнее с 1777 г., первого заказа государства на строительство артиллерийского завода), на стороне госзакупок выступает более 18 тыс. органов, а на стороне исполнения

⁵⁹ Латухина К. Взятки не гладки. Президент Владимир Путин утвердил план противодействия коррупции // Российская газета. 2016. 4 апреля. № 70 (6938).

⁶⁰ Козлова Н. Добро на посадку. Александр Бастрыкин: СКР предельно жестко подходит к привлечению к уголовной ответственности за коррупционные преступления // Российская газета. 2016. 25 июля. № 162 (7030).

госконтракта 119 159 тыс. компаний всех форм собственности, которые производят более 90% номенклатуры потребляемых товаров и услуг, а также 65% всей наукоемкой продукции страны. Ежегодно в США заключается 14 - 15 млн. контрактов для госнужд на сумму 550 - 600 млрд. долл., в этом участвуют 60 - 70 тыс. специалистов госсектора.

Уследить как за заключаемыми контрактами, так и за специалистами - дело весьма сложное. Этим в США занимается Главное контрольно-финансовое управление Конгресса США (ГКФУ) и Генеральный прокурор США, которые проводят плановый контроль и финансовые проверки. Важную роль в этом играет также Министерство юстиции и другие госструктуры, а также «разросшийся» аппарат управления Америки (в 1960 - 1970 гг. он составлял 2,3 - 2,9 млн. человек, в 1990 г. достиг 2,9 - 3,1 млн.).

В целом юридико-правовая база федеральной контрактной системы составила в США 4 320 законов и поправок к ним, включая Свод федерального регулирования из 50 томов (ст. 48 «Федеральная система приобретения товаров и работ»), и законы 1996 года о реформировании контрактной системы.

Управление системой государственных закупок США опирается на три основных принципа, проистекающих из американского подхода к функциям и задачам государства:

- достижение справедливости, т.е. обеспечение условий для равноправного участия подрядчиков в конкуренции за государственные заказы;
- соблюдение честности и борьба с коррупцией при государственных закупках;
- экономия и эффективность, т.е. обеспечение закупок товаров и услуг требуемого качества по максимально низким ценам с минимальными затратами на проведение закупок.

В настоящее время проведение закупок для нужд федеральных органов власти в США является прерогативой - Управления общих услуг (УОУ). На основе заявок министерств и ведомств УОУ организует крупнооптовые закупки, используя конкурсные процедуры, в первую очередь тендеры.

Однако все это не освобождает ФКС от постоянных коррупционных проявлений, больших и малых скандалов (преступлений). Наоборот, они являются ее «верными спутниками» как на этапе становления, так и развития, совершенствования. Об этом писалось и говорилось в разные годы в специальных докладах и сообщениях парламентских и общественных комиссий, прессы, от Специального доклада Федеральной торговой комиссии Конгрессу «Нажива на государственных поставках» (1918 г.), Доклада Комиссии под председательством А. Ни (1930 г.) о выдаче госзаказов на поставку военных судов до доклада межведомственной комиссии сенатора Ф. Флоэта (1959 г.) по результатам анализа правительственной политики и расширения участия в поставках казны до наших дней.

Многие в США считают, что масштабные госзаказы являются во многом коррупционными, потенциально востребованы со стороны лиц и корпораций, «нечистых на руку», что требует повышения бдительности со стороны Конгресса США, Администрации Президента США, госорганов штатов, общественности, прессы за «расходованием средств казны», совершенствованием самой процедуры госзакупок. Госзакупки должны сопровождаться «неусыпным» парламентским и общественным контролем, без чего они не могут быть эффективными. Собственно, так и происходит в США со стороны Конгресса, прессы и различных общественных организаций⁶¹.

Опыт США был использован и при создании единой системы закупок Европейского союза, а также при разработке способов и методов проведения закупок для государственных нужд.

Для целей обеспечения государственных нужд в большинстве государств, входящих в ОЭСР, используются технологии управления единым циклом планирования, размещения и исполнения государственных заказов на контрактной основе посредством национальных контрактных систем. Их

⁶¹ Ефремова Н.Н. Международный опыт повышения эффективности закупок и его использование в российской практике: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2010.

характерной особенностью является широкое применение методик планирования обеспечения государственных нужд. В целом ряде стран существуют специально уполномоченные органы власти, составляющие организационное ядро национальных контрактных систем. При этом, согласно оценкам Европейской комиссии (правительства ЕС), общая стоимость государственных закупок, превышающих пороговые показатели в 2010 г., составляла примерно 447 миллиард евро (3,7% ВВП).

Объем рынка госзакупок в 43 странах ВТО (включая 28 стран ЕС), присоединившихся к обновленной версии Соглашения Всемирной торговой организации о государственных закупках (Government Procurement Agreement, GPA), составлял (2015) около 1,7 трлн долларов США. Первая версия межгосударственного Соглашения GPA была принята в 1996 г., в 2011 г. был создан обновленный текст Соглашения с учетом «современного рыночного хозяйствования».

В странах ЕС действует двухуровневая правовая система регулирования заказов для нужд государства: право ЕС и национальное законодательство. На уровне Европейского союза действует согласительная Комиссия по госзакупкам, которой принят ряд директив в этой сфере, обязательных к исполнению во всех 28 странах Союза. Это, например, Директива 2004/18/ЕС - о правилах госзакупок в «классических секторах», 2004/176/ЕС - госзакупки в секторах транспорта, почты, энергетики, водоснабжения; закупки в сфере НИР и НИОН «разбросаны» по разным директивам, в зависимости от самих товаров и услуг. Однако в ЕС стремятся к тому, чтобы все хозяйствующие субъекты Союза - участники госзакупок, имели равный доступ к ним.

Законодательство ЕС в сфере госзакупок построено таким образом, что все европейские фирмы, компании имеют равные возможности для участия в тендерах.

Нормативное регулирование государственных закупок ЕС представлено восемью директивами.

Объем рынка государственных закупок ЕС, например, в 2011 г. составлял 2 406 миллиардов евро, что означает значительные закупочные возможности для поставщиков из стран, не входящих в Европейский союз. Конечно, компании из этих стран могут рассчитывать лишь на небольшую долю этого «пирога».

По данным аналитиков ЕС, межгосударственные закупки с заявками других стран составили всего 3% от общего числа зарегистрированных.

Согласно официальным данным, в пределах прямых трансграничных закупок 88% договоров о закупке были заключены с поставщиками из других стран - членов ЕС. Согласно отчету Европейской комиссии, самыми успешными в осуществлении прямых трансграничных закупок были поставщики из Австрии, Нидерландов, Бельгии, Германии, Соединенного Королевства.

Из оставшихся 12% треть договоров была присуждена участникам из Швейцарии, по 1% - другим странам: Турции, Канаде, Китаю, США⁶².

Практика закупок в сфере государственных нужд в Европейском союзе основана на ряде принципов (схожих с американскими и провозглашаемыми сегодня в РФ):

- прозрачности (так называемый транспарентности, открытости информации о самих закупках);
- строгой регламентации и общественного контроля (при этом само государство старается тщательно контролировать закупки);
- создания конкурентной среды в ходе закупок без дискриминации участников, в т.ч. иностранных;
- равенства всех участников госзакупок, справедливого подхода при их организации.

⁶² Малолитнева В. Участие в госзакупках ЕС. Сложно, но возможно // Европейская правда. 2015. 28 августа. URL: <http://www.euointegration.com.ua/rus/experts/2015/08/28/7037458/>.

В основе европейских госзакупок лежит международная практика, говорящая о том, что аукционы, несомненно, являются наиболее эффективным механизмом закупки продукции для государственных нужд, будь то международные закупки или закупки, где покупатель и продавец - представители одного государства⁶³.

Правила закупок, главным методом которых являются конкурсные процедуры, ООН и ВТО рекомендуют для всех своих членов. Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) даже предложила Типовой закон о закупках товаров (работ) и услуг, являющийся образцом и возможным базисом для законодательства по госзакупкам.

Предметом закупок, в соответствии с правилами ЮНСИТРАЛ, выступают: а) товары (сырье, оборудование, электроэнергия и т.д.); б) работы (деятельность по строительству, монтаж, отделка, бурение, геодезическая работа и т.д.); в) услуги (все, кроме товаров и работ).

Закупки осуществляются на открытых и закрытых одно- и двухэтапных конкурсах, а также методом запроса котировок и закупки у единственного поставщика, что хорошо известно и в России. Применяются и методы запроса предложений и конкурентные переговоры.

Однако вернемся к отечественной системе госзакупок. Как уже обращалось внимание выше, объем государственных и закупок в России весьма велик и продолжает нарастать.

В качестве примера можно привести гособоронзаказ. По словам Президента РФ В.В. Путина, «средства, которые мы выделяем на перевооружение армии и флота, на модернизацию оборонно-промышленного комплекса, как вы знаете, беспрецедентны. Они достигают цифры 23 триллиона рублей.

⁶³ Ефремова Н.Н. Международный опыт повышения эффективности закупок и его использование в российской практике: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2010.

Уже сейчас мы должны думать, как будут загружены предприятия ОПК после выполнения гособоронзаказа, после 2020 года. Нельзя допустить, чтобы эти предприятия оказались переразмеренными и невостребованными.

Существенным пробелом в существующей системе госзакупок для государственных нужд является отсутствие системы льгот и преференций для производителей (поставщиков) продукции (работ, услуг) для государственных нужд, а также механизмов их реализации, стимулирующих участие бизнеса в секторе государственного рынка. Отчасти эти проблемы сегодня разрешены в ФЗ-44⁶⁴.

Например, длительное время в нашей стране велись дискуссии о «допуске» среднего и малого бизнеса к государственным и муниципальным закупкам (как это обеспечено в США и ЕС).

Сегодня ФЗ-44 содержит статью, которая прямо указывает на участие субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в госзакупках в объеме не менее 15% совокупного годового объема закупок. При этом начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать 20 млн рублей. Вопрос теперь состоит в том, как это будет работать на практике.

В целом, по мнению Счетной палаты РФ, ряда ученых и практиков, политиков, сотрудников, руководителей предприятий и организаций, муниципалитетов и др., отечественная система закупок для государственных нужд не в полной мере соответствует оптимальной структуре национальных систем закупок экономически развитых стран. Все это создает определенную почву для многочисленных нарушений. В производстве Генеральной прокуратуры РФ на конец 2013 года находилось 706 уголовных дел о преступлениях в указанной сфере, в суды было направлено 425 уголовных дел.

⁶⁴ Капинус О.С. Правовые проблемы предупреждения конфликта интересов в системе государственного управления // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3. С. 15 - 19.

Среди выявленных нарушений: ненадлежащее обоснование начальной (максимальной) цены контрактов; размещение заказов на бесконкурсной основе; необоснованные отказы в допуске к конкурсам; нарушения в сфере формирования и ведения реестра закупок и т.д.

В ряде регионов Российской Федерации, в том числе в Астраханской, Курской областях, Удмуртской Республике, регистрируется рост преступности, связанной со взяточничеством (по итогам шести месяцев 2016 года).

Так, в Астраханской области было зарегистрировано 74 коррупционных преступления в 2016 году против 36 в 2015 году. В целом по России было зарегистрировано свыше 21 тыс. коррупционных преступлений, по сравнению с 2015 годом - на 2 больше.

В заключение отметим, что необходимо:

а) совершенствование условий, процедур и механизмов государственных и муниципальных закупок, в том числе путем расширения практики проведения открытых аукционов в электронной форме, а также создание комплексной федеральной контрактной системы, обеспечивающей соответствие показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям соответствующего бюджета;

б) государство «перепробовало» различные правовые формы борьбы с коррупцией в сфере государственных и муниципальных закупок (например, Указ Президента РФ от 1 апреля 2016 года № 147 «О национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы» и т.д.), однако радикальных положительных перемен в этой сфере не произошло. Необходим последовательный с организационной и содержательной стороны парламентский и общественный контроль за закупками для государственных и муниципальных нужд;

в) борьба с преступностью в системе государственных закупок остается одной из главных и одновременно в числе наиболее трудно решаемых задач уголовной политики. Ряд проблем законодательного и правоприменительного характера, негативно сказывающихся на эффективности расходования

бюджетных средств, связан с субъективными и объективными факторами, влияющие на преступность в сфере государственных закупок. Для обеспечения прозрачности процедур закупок и снижения коррупционных рисков требуется не только ужесточение контроля и усиление ответственности за нарушение порядка осуществления государственных закупок, но и совершенствование норм, регулирующих осуществление закупок;

г) негативное воздействие на систему госзакупок (в том числе в контексте существующих мошеннических схем) оказывает неразвитое контрактное право в сфере закупок для государственных нужд. Отсутствует нормативное закрепление общих условий государственного контракта, обеспечивающих баланс обязательств и ответственности государственного заказчика, поставщика финальной продукции (работ, услуг) и отношений в межпроизводственной кооперации. В системе закупок для государственных нужд отсутствует типология контрактов, отражающая особые условия поставки продукции (работ, услуг) в зависимости от отраслевых особенностей ее производства и обращения. Отсутствует эффективная система внесудебного рассмотрения хозяйственных споров;

д) в настоящее время не в полной мере нормативно урегулированы единые для всех контрольно-надзорных органов подходы по контролю за законным и эффективным использованием бюджетных средств, выделенных на закупки, классификация нарушений и соответствующая ей ответственность органов и должностных лиц за нарушения (злоупотребления) на всех этапах управления закупками, а также способы доказательства вины и меры ответственности, что значительно усложняет реализацию мер по борьбе с коррупцией⁶⁵.

Так, в связи с принятием нового пакета европейских директив, ориентированных на регуляцию публичных торгов в странах Европейского

⁶⁵ Лычагин А.Г. Противодействие коррупции в процессе госзакупок. Международный опыт и российская практика // Безопасность бизнеса. 2017. № 1. С. 46 - 50; № 2. С. 55 - 59.

союза, в статье проведен анализ подходов бельгийского и эстонского законодателя к усовершенствованию в 2017 г. национальных правовых механизмов согласно новым европейским стандартам. Не менее интересным, с точки зрения автора, стал компаративистский анализ норм об уголовной ответственности за нарушения правил осуществления государственных закупок в странах, близких по специфике уголовно-правовой охраны к России. В частности, рассмотрены три различных подхода к «профильной» криминализации таких нарушений в специальных составах деяний в Уголовных кодексах Азербайджана, Армении, Белоруссии, Грузии, Казахстана и Кыргызстана.

В настоящее время повышение интереса законодателя к криминализации нарушений в сфере государственных закупок наблюдается также в странах общего права, но взгляд на криминализацию «диапазона» деяний, связанных с нарушением правил осуществления государственных закупок, в этих странах существенно отличен от подходов, приемлемых в российском уголовном праве⁶⁶. В целях иллюстрации таких различий проведен обзор новых изменений уголовного законодательства Канады, где с конца 2016 г. усилена ответственность за нарушения правил осуществления государственных закупок при совершении многих преступлений транснациональной, коррупционной, антиконкурентной и обманной направленности. Еще один фактор, повлиявший на выбор в числе предмета исследования изменений в развитии уголовного законодательства этой страны, обуславливался отсутствием в юридической литературе разработок в этой сфере.

Сегодня в части криминализации в российском уголовном законодательстве нарушений в сфере государственных закупок можно выделить новый ориентир - повышение эффективности уголовно-правовых

⁶⁶ Агешкина Н.А., Бельянская А.Б., Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2017.

механизмов противодействия таким деяниям путем модернизации норм об ответственности за коррупционные злоупотребления по службе⁶⁷.

Совершенствование норм Уголовного кодекса РФ 1996 г. (далее - УК РФ) о преступлениях коррупционной направленности, с одной стороны, позволило правоприменителю заявить о повышении в 2017 г. эффективности борьбы с хищениями, подкупами и «откатами» при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд⁶⁸. С другой стороны, вскрываются пробелы в регламентации в УК РФ механизмов противодействия этим деяниям. Во-первых, за рамками уголовно-правового реагирования остаются факты совершения коррупционных деяний лицами, автономными от выполнения контролирующих и управленческих функций в частных и публичных структурах. Например, весьма сложны для правоприменителя случаи квалификации подкупа представителей заказчика, сотрудников контрактной службы, контрактных управляющих, экспертов и иных обозначенных в ч. 7 ст. 41 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» лиц, признаки которых не укладываются в легальные определения должностного лица и лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации. Во-вторых, с учетом акцента на создание передовой законодательной базы в сфере электронной торговли, сделанного 1 марта 2018 г. Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию РФ, усиливается актуальность проработки механизмов усиления уголовной ответственности за хищения при осуществлении электронных государственных закупок⁶⁹. В-

⁶⁷ Капинус О.С. Правовые проблемы предупреждения конфликта интересов в системе государственного управления // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3. С. 15 - 19.

⁶⁸ Исютин-Федотков Д.В. О некоторых проблемах привлечения к уголовной ответственности за злоупотребления в сфере государственных закупок // Прогосзаказ.рф. 2018. № 7. С. 46 - 49.

⁶⁹ Чистякова Л. Госзакупки: переходный период с 01.07.2018 до 01.01.2019 // Налоговый вестник - Консультации. Разъяснения. Мнения. 2018. № 9. С. 34 - 42.

третьих, сегодня не уделяется должного внимания совершенствованию уголовно-правовых механизмов, касающихся недопущения возникновения конфликта интересов при закупке товаров (работ, услуг). Вместе с тем практика надзорной деятельности в этой сфере⁷⁰ свидетельствует о недостаточности превентивного потенциала действующих положений ст. 289 УК РФ и выводит на первый план необходимость криминализации специального состава об ответственности за незаконный «фактический» контроль чиновниками участников государственных закупок. Такой состав станет тем механизмом, который способен удержать государственного служащего от соблазна нарушить уголовный закон в частных интересах⁷¹.

Необходимость криминализации нарушений в сфере государственных закупок не обошла стороной и современное уголовное законодательство. Однако подчеркнем, что сегодня, говоря о повышении эффективности противодействия нарушениям при осуществлении государственных закупок, кроме коррупционной составляющей важно учитывать их экономическую направленность. Именно такая направленность обуславливает постановку вопроса о корректировке не только узкого перечня статей коррупционной направленности о подлогах и злоупотреблениях по службе в частном и публичном секторах, но и норм об ответственности за посягательства на собственность (хищения в форме мошенничества, присвоения или растраты, вымогательство) и в сфере экономической деятельности (воспрепятствование законной предпринимательской деятельности, легализацию преступных доходов, фальсификацию финансовых документов, ограничение конкуренции)⁷².

⁷⁰ Васенин В. Противодействие коррупции в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Законность. 2017. № 9. С. 17 - 21.

⁷¹ Иванов С.Б., Хабриева Т.Я., Чиханчин Ю.А. [и др.] Противодействие коррупции: новые вызовы: Монография / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2017. С. 348 - 356.

⁷² Семькина О.И. Ответственность юридических лиц за нарушение правил конкуренции: уголовное преследование и альтернативные способы урегулирования конфликтов (сравнительный аспект) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 5. С. 8 - 12.

Дополнительный акцент следует сделать на проработке уголовно-правовых механизмов охраны от несанкционированных использований цифровых платформ и недопущении конфликта интересов.

3.2. Роль органов внутренних дел Российской Федерации в противодействии коррупции в сфере государственных закупок

На основании п. 10 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 года «О полиции»⁷³ на полицию возлагаются обязанности осуществлять оперативно-розыскную деятельность в целях предупреждения преступлений и обеспечения собственной безопасности.

В этой связи МВД России осуществляет следующие полномочия:

- разрабатывает и принимает в пределах своей компетенции меры по предупреждению преступлений и административных правонарушений, по выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению;
- выявляет, предупреждает, пресекает, раскрывает и расследует тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), носящие транснациональный или межрегиональный характер, либо преступления, вызывающие большой общественный резонанс⁷⁴.

Основываясь на официальных сведениях, предоставляемых Главным управлением экономической безопасности и противодействия коррупции, «основной задачей профилактики экономической преступности является

⁷³ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета. №25. 2011.

⁷⁴ Казак Б.Б., Михайлова Н.В., Столяренко В.М. Об организации профилактики правонарушений органами внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 39 - 42.

создание условий, способствующих устранению экономической выгоды от совершения преступления»⁷⁵.

Если говорить о системе профилактики органов внутренних дел по экономическим преступлениям, в первую очередь коррупционной направленности в сфере госзакупок для государственных нужд, ее возможно можно представить как определенную структуру, состоящую из следующих элементов:

1) профилактические средства (методы), применяемые структурными подразделениями органов внутренних дел для предупреждения правонарушений и преступлений коррупционной направленности в сфере государственных закупок;

2) профилактические мероприятия, осуществляемые оперативными подразделениями органов внутренних дел (носят скрытый, конфиденциальный характер);

3) «метод точечной борьбы», включает в себя профилактику или пресечение начавшегося преступления или правонарушения коррупционной направленности в сфере госзакупок (адресован конкретному должностному лицу или конкретным должностным лицам);

4) осуществление контролирующих функций за исполнением ранее внесенных представлений и оперативной информации по профилактике преступлений и правонарушений коррупционной направленности, при осуществлении госзакупок.

Особое внимание следует уделить профилактическим мероприятиям, осуществляемым оперативными подразделениями органов внутренних дел. На основании анализа правового регулирования можно говорить, о том, что эти мероприятия показывают результат только при условиях, если лица проявили намерения совершение административное правонарушение или уголовное

⁷⁵ Исютин-Федотков Д.В. О некоторых проблемах привлечения к уголовной ответственности за злоупотребления в сфере государственных закупок // Прогосзаказ.рф. 2018. № 7. С. 46 - 49.

преступление в исследуемой сфере, так как данный вид профилактической работы проводится строго в условиях конфиденциальности, то есть субъекты подвергающиеся проверке и не подозревают об осуществлении в отношении них оперативных мероприятий.

Если говорить об основных направлениях деятельности подразделений Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции Министерства внутренних дел Российской Федерации, которые сосредоточены именно на противодействии коррупции в сфере госзакупок, необходимо отметить мониторинг состояния возникновения коррупциогенных факторов и коррупциогенных рисков в сфере госзакупок, для этого:

- изучаются результаты исследования общественного мнения;
- проводится анализ оперативной обстановки;
- проводится регулярный анализ источников средств массовой информации;
- анализ источников (форумы, социальные сети) сети Интернет, не являющихся средствами массовой информации;
- изучаются статистические данные;
- проводится анализ постановлений судов, решений должностных лиц в рамках совершения коррупционных преступлений и правонарушений в сфере государственных закупок;
- анализируются сведения, поступившие от населения, субъектов малого и среднего предпринимательства, иных лиц.

По результатам вышеуказанных сведений подготавливаются обобщения для использования правоприменителями.

Подобные обобщения играют первостепенную роль также и для совершенствования законодательства в изучаемой сфере, именно результаты правоприменения показывают наличие недостаточного (возможно несовершенного) урегулирования тех или иных правоотношений, в которых возможно проявление коррупции.

Отдельно рекомендуется проведение подразделениями органов внутренних дел научно-практических мероприятий (семинаров, заседаний круглых столов), с привлечением представителей научного и студенческого сообщества, для изучения, как общих вопросов противодействия коррупции, так и отдельных тем по конкретным проблемам, в том числе противодействию коррупции в закупочной сфере.

Локальные акты органов внутренних дел, на основании которых также осуществляется деятельность по государственным закупкам, требуют обязательной антикоррупционной экспертизы, для исключения возможных пробелов или явных предпосылок для формирования коррупционного поведения субъектов госзакупок⁷⁶.

Приоритетным направлением деятельности органов внутренних дел Российской Федерации является противодействие коррупции, которое осуществляется в пределах их полномочий, установленных различными нормативными правовыми актами федерального уровня. При проведении анализа законодательства выявились следующие направления работы органов внутренних дел в рамках противодействия коррупции в сфере государственных закупок:

- предупреждение коррупции, то есть ее профилактика, включающая в себя также выявление и последующее устранение причин коррупции в сфере закупочных процедур;

- борьба с коррупцией в сфере госзакупок, которая выражается в выявлении преступлений и правонарушений коррупционной направленности, также пресечении в их совершении;

- профилактическая и ликвидационная работа, по снижению влияния совершенного преступления или правонарушения коррупционной

⁷⁶ Исютин-Федотков Д.В. О некоторых проблемах привлечения к уголовной ответственности за злоупотребления в сфере государственных закупок // Прогосзаказ.рф. 2018. № 7. С. 46 - 49.

направленности на исследуемую сферу, а также общественные и государственные интересы в целом.

Основываясь на изученных материалах, в первую очередь на правовом регулировании, следует вывод, что работа органов внутренних дел, а в частности подразделений экономической безопасности ОВД по противодействию коррупции в сфере госзакупок носит характер предупреждающий, а также и карающий в последствие несоблюдения субъектами закона в исследуемой сфере.

Однако предупреждению коррупции следует выделить основное значение, по результатам изучения нормативного регулирования возможно выделить следующие:

- работа по устранению коррупционных рисков, корректировка внутренних документов на основании которых осуществляется закупочная деятельность;

- предупреждение возникновения конфликта интересов в рамках закупок для государственных нужд;

- мониторинг осуществления госзакупок отделами собственной безопасности органов внутренних дел;

- формирование доверительного отношение к правоохранительным органам, информационная открытость, снятие препятствий для поступления информации от населения, участников закупок, субъектов малого и среднего предпринимательства и других представителей гражданского общества и государства, о фактах коррупционной направленности в сфере госзакупок;

- информирование населения через средства массовой информации о раскрытии коррупционных преступлений в сфере госзакупок;

- информирование населения и субъектов госзакупок о возможности консультирования по «горячей линии» в случае возникновения проявлений коррупции.

Выступая на расширенном заседании Коллегии МВД России 15 марта 2016 г., глава ведомства В.А. Колокольцев отметил, что в 2015 году

правоохранительными органами задокументировано более тринадцати тысяч фактов взяточничества, из которых 951 - в крупном и особо крупном размерах, что больше на 50 процентов аналогичного периода 2014 г. Выявлено свыше двух тысяч представителей органов исполнительной власти, причастных к коррупционной деятельности, в том числе 651 руководитель федерального уровня⁷⁷. Значительная часть выявленных преступлений и других правонарушений коррупционной направленности приходится на сферу государственных закупок.

Особенно неблагоприятна ситуация в медицинской сфере. По результатам проводимых в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации научных исследований, на наличие «откатов» в сфере медицины указали 20,3% опрошенных работников прокуратуры и 6,8% предпринимателей⁷⁸.

Преступления, связанные с «откатами», касались договоров на поставку медицинского оборудования, различных фармацевтических препаратов и др. Вот лишь один, но, как представляется, весьма показательный пример. Так, Следственным управлением по Архангельской области и Ненецкому автономному округу в суд было направлено уголовное дело по обвинению главного врача ОГУЗ «Ненецкая окружная больница». Обвиняемая обеспечила победу в конкурсе на поставку медицинской техники ООО «Риомет», деятельность которого контролировала ее знакомая. При этом цена контракта на поставленную медицинскую технику - компьютерный томограф - была определена в сумме 55 млн руб., тогда как его реальная стоимость составляла 12 млн руб. (т.е. завышение более чем в четыре раза). По приговору Нарьян-

⁷⁷ Агешкина Н.А., Бельянская А.Б., Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2017.

⁷⁸ Евланова О.А., Павловская Н.В. Коррупция в государственных и муниципальных закупках // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 3 (47). С. 81.

Марского городского суда подсудимая признана виновной и ей назначено наказание в виде лишения свободы на 5,5 лет⁷⁹.

Проблема «откатов», несмотря на определенные успехи, достигнутые в борьбе с этим негативным явлением, остается злободневной.

Противодействие коррупции не даст результатов, ожидаемых обществом и государством, если предусмотренные законом меры, на это направленные, включая меры административного принуждения, будут статичны, т.е. будут существовать лишь де-юре. Все эти меры должны воплощаться в жизнь, т.е. реализовываться на практике теми должностными лицами и органами, которые наделены для этого соответствующей компетенцией. Думается, основная проблема в деле противодействия коррупции состоит не столько в необходимости совершенствования правового регулирования, сколько в решении проблемы реализации норм действующего антикоррупционного законодательства. Нерешенность в настоящее время этой проблемы достаточно очевидна, и подтверждается она тем, что количество выявляемых коррупционных правонарушений различной направленности продолжает оставаться весьма значительным.

⁷⁹ Судебная и административная практика // Вестник Института госзакупок: электрон. журн. 2018. № 11. С. 11 - 13. URL: <http://roszakupki.ru/publicatioNs/list.php?sec=219> (дата обращения: 01.11.2018).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В России государственные закупки представляют собой «совокупность действий, осуществляемых в установленном Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с предложения поставщика (подрядчика, исполнителя), завершается исполнением обязательств сторонами контракта», а «государственный заказчик – государственный орган (в т.ч. орган государственной власти), орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующее от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки».

Практика правоприменительной деятельности свидетельствует о том, что наиболее распространенным результатом противоправных действий, совершаемых в сфере осуществления государственных закупок, является причинение ущерба бюджетной системе государства, связанное с избыточными затратами на финансирование контрактов. В этом случае обязательства по государственному контракту выполняются в полном объеме, но для государственных нужд поставляется товар по явно завышенной цене. Качество этого товара может быть средним для аналогичной продукции либо более или менее высоким, чем это требуется для его использования. Во всех названных случаях применение поставленного товара для тех нужд, ради удовлетворения которых он приобретался, сопряжено с различными проблемами.

Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 года № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы» Правительству Российской Федерации с участием представителей объединений

субъектов предпринимательской деятельности поручено рассмотреть вопросы о механизмах и условиях введения в организациях антикоррупционных стандартов и об их применении, в частности при установлении деловых отношений с контрагентами; в отдельных сферах хозяйственной деятельности, подверженных коррупционным рискам или имеющих стратегическое значение для государства, которой и является сфера закупок для государственных или муниципальных нужд. Так же данным указом Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации с участием заинтересованных федеральных государственных органов поручено разработать методические рекомендации по выявлению и минимизации коррупционных рисков в сфере государственных и муниципальных закупок.

В рамках государственных закупок главенствуют такие принципы как:

- 1) информационная открытость закупки (сведения о закупках подлежат размещению в ЕИС, в случае не размещения информации ответственные лица несут административную ответственность);
- 2) равенство прав участников процедур закупок, справедливость, отсутствие дискриминации и ограничений конкуренции;
- 3) целевое расходование средств государственного бюджета;
- 3) экономическая эффективность расходования средств государственного бюджета;
- 4) отсутствие ограничения допуска к участию в государственных закупках.

О правовом регулировании государственных закупок следует отметить, что оно основано на Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации, ФЗ-223, ФЗ-44, других нормативных правовых актах Российской Федерации, положениях о закупках.

Целесообразно говорить о возложении обязанностей по антикоррупционной экспертизе положений о закупках на территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации. Связано это в первую очередь с тем, что именно Минюст России имеет самый обширный опыт в

рамках проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Среди выявленных проблем правового регулирования отметим следующие:

1. Проблема одностороннего расторжения контрактов по инициативе заказчика, в том числе на основании экспертного заключения. При чем предусматривается условие, что заказчик правомочен в индивидуальном порядке определить основания для одностороннего расторжения контракта (такое положение при совокупном подходе с антикоррупционным законодательством поражает безграничными возможностями нерегулируемого поведения заказчика), также заказчик вправе расторгнуть контракт по результатам экспертизы товаров, работ, услуг. Далее следует еще более серьезные последствия такого одностороннего расторжения контракта: исполнитель госзаказа включается в реестр недобросовестных поставщиков. Однако ФЗ-44 не содержит требований к субъектам, проводящим экспертизу, законом также не предусмотрен прямой механизм привлечения таких лиц к ответственности, за неправомерные действия при проведении экспертизы. В такой ситуации можно свидетельствовать о том, что коррупционные риски серьезно возрастают на стадии исполнения контракта, так как складывающаяся обстановка явствует возможностью заказчика оказывать давление на исполнителя по контракту методом угрозы одностороннего расторжения контракта и включения сведений о данном участнике в реестр недобросовестных поставщиков.

2. ФЗ-223 не содержит закрытого перечня видов, способов закупок и регламентации выбора способа закупок, что приводит к сокрытию реального числа закупок у единственного поставщика.

3. ФЗ-223 не содержит регламентацию процедур закупок, критериев оценки заявок, исчерпывающего перечня требований к участникам закупок и отбора победителя, что приводит к фактическому участию в закупке одного участника.

4. Причинами низкой конкуренции на закупочных процедурах, в первую очередь, является отсутствие в ФЗ-223 четких требований к описанию предмета договора (возможно, это следствие обычной практики заключения гражданско-правовых договоров), позволяющих сформировать участникам госзакупки заявок, соответствующих потребностям государственного заказчика; не урегулирован правовыми нормами порядок оценки заявок, отбора победителя.

Исследуя нормативное регулирование государственных закупок, приходим к выводу о том, что оно требует серьезного пересмотра и доработки, неурегулированность многих и многих моментов не может не приводить к возникновению коррупции, так как порочность закона вызывает порочность правоотношений на основе него возникающих.

В рамках противодействия коррупции большое внимание уделяется определению и выявлению коррупционных рисков, с целью предупреждения правонарушений коррупционной направленности.

Согласно нормативному определению под коррупционными рисками понимаются «условия и обстоятельства, предоставляющие возможность для действий (бездействия) лиц, замещающих должности федеральной государственной службы и должности в государственных корпорациях (государственной компании), с целью незаконного извлечения выгоды при выполнении своих должностных полномочий».

Для того, что свести к минимуму коррупционные риски или устранить их необходимо использовать такие методы как:

- установление препятствий затрудняющих реализацию коррупционных схем;
- четкое регламентирование административных процедур в рамках реализации полномочий по исполнению коррупционно-опасной функции;
- исключение коррупционных рисков (ставших известными).

Для недопущения возникновения коррупционных рисков требуется введения четкой регламентации административных процедур, что однозначно

выступает в качестве барьера для устранения коррупциогенных факторов, что выражается в следующем:

- должностное лицо действует в рамках реализации конкретной цели по строго определенному плану;
- при принятии решений должностное лицо не может действовать самостоятельно избирая способы достижения конкретно результата;
- снижается количество конфликтных ситуаций и так же рисков возникновения конфликтов интересов, так как вся деятельность осуществляется только в рамках регламента;
- улучшается внешний контроль за процессом принятия решения должностным лицом, что помогает не допустить совершения ошибок на стадии подготовки к основной стадии закупок для государственных нужд.
- функции должностных лиц в рамках государственных закупок, приобретают единообразие, тем самым обеспечивая доступ к участию большего количества предполагаемых контрагентов и снижая риск возникновения нелегальных схем;
- государственные закупки, облекаясь в рамки административных процедур, приобретают гласность и открытость.

Важно применять методы «дробления» процедур, для того чтобы участниками осуществления регламентируемой функции становилось как можно больше должностных лиц, причем различные как по «вертикали», так и по «горизонтали» власти. Такой метод позволит обеспечить взаимный контроль при реализации публичных обязанностей.

Для снижения коррупционных рисков возможно также использовать следующие меры:

- периодическое перераспределение функций между структурными подразделениями органа государственной власти;
- минимизация личного взаимодействия между должностным лицом иными субъектами государственных закупок;
- сокращение сроков;

- усиление ответственности в рамках подачи отчетности должностных лиц.

Особое внимание следует уделить проблеме социальной ответственности должностных лиц и независимому общественному контролю, он как инициатива и позиция активных представителей гражданского общества способен эффективно отслеживать и контролировать складывающуюся ситуацию, корректировать принятие решений и оптимизировать деятельность должностных лиц в системе госзаказа.

В целях эффективного противодействия правонарушениям коррупционной направленности в сфере государственных закупок важно знать наиболее уязвимые места – коррупционные риски, создающие благодатную почву для их развития.

Перейдем к важному понятию в сфере госзакупок - понятию конфликта интересов, оно появилось в законодательстве о контрактной системе не впервые. В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» конфликт интересов определяется как ситуация, при которой личная заинтересованность служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью служащего и правами и законными интересами граждан, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства. При этом личная заинтересованность - это возможность получения служащим при исполнении должностных обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Особое звучание норма о конфликте интересов приобрела с появлением ст. 13.1 закона 273-ФЗ. В соответствии с указанной нормой лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, муниципальную должность,

подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в том числе в случае непринятия мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является.

Важной новеллой ФЗ-44 является норма, устанавливающая требование об отсутствии конфликта интересов между участником закупки и заказчиком (п. 9 ч. 1 ст. 31 ФЗ-44).

Имеется достаточное количество судебной практики по злоупотреблению правами в рамках государственных закупок, с точки зрения заключения гражданско-правовых договоров и прямого нарушения положений статьи 10 ГК РФ. Такие нарушения влекут за собой последствия, которые выражаются в следующем. В качестве злоупотребления правом судом квалифицируется попытка введения лиц в заблуждение путем создания видимости собственного правомерного поведения. Подобный подход неправомерен и вызван отождествлением злоупотребления правом с любым нечестным поступком.

Квалифицируя действия субъекта по ст. 10 ГК РФ, следует иметь в виду, что злоупотребление правом характеризуется использованием субъективного права с целью получения не основанных на законе преимуществ за счет умаления законных интересов других субъектов.

Чаще всего суд возлагает негативные последствия несоблюдения требований ФЗ-223 на исполнителей, притом, что эти требования адресованы Законом в первую очередь заказчиком. Формируя такую практику, суд, на наш взгляд, оказывается заложником смешения в законе конструкций «злоупотребление правом» и «обход закона». Отказ в защите права служит юридическим последствием квалификации поведения как злоупотребления правом. Непосредственным же последствием обхода закона является непризнание правовой силы за достигнутым результатом.

Работникам, допустившим нарушения в сфере государственных закупок, как правило, грозит административный штраф до 50 тыс. руб., а по некоторым нарушениям - дисквалификация до трех лет. Для юридических лиц такой

штраф может достигать 500 тыс. руб. Но есть и нарушения, по которым размер штрафа не ограничен, а зависит от размера причиненного ущерба.

За административные правонарушения в сфере контрактной системы предусмотрены в основном штрафы. За некоторые повторные нарушения предусмотрена дисквалификация - лишение права занимать определенные должности или работать в определенной сфере (ст. 3.11 КоАП РФ).

За каждый вид правонарушения установлены минимальный и максимальный размер штрафа. На его размер в каждом конкретном случае влияют, в частности, характер правонарушения, наличие смягчающих или отягчающих обстоятельств (ч. 1, 2, 3 ст. 4.1 КоАП РФ).

Перейдем к вопросам уголовной ответственности за преступления в сфере закупок для государственных нужд.

В мае 2018 года вступила в силу ст. 200.4 «Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд» Уголовного кодекса Российской Федерации.

Новая норма предусматривает ответственность за «нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд работником контрактной службы, контрактным управляющим, членом комиссии по осуществлению закупок, лицом, осуществляющим приемку поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг, либо иным уполномоченным лицом, представляющим интересы заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, которые не являются должностными лицами или лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и причинило крупный ущерб».

Часть вторая ст. 200.4 УК РФ предусматривает ответственность за «деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи: а) совершенное

группой лиц по предварительному сговору; б) причинившее особо крупный ущерб».

Одним из выводов в рамках исследования уголовных преступлений, совершаемых в сфере госзакупок, является то, что преступления совершаются группой лиц, что и не вызывает вопросов, так как в любом случае, действуя к своей выгоде, невозможно выполнять намеренные преступные действия в рамках усложненных процедур закупок одному лицу.

Перейдем к особенностям борьбы с коррупцией в системе госзакупок. В современной действительности нередки ситуации, когда должностные преступления могут тесно соприкасаться с коррупционными проявлениями, так и в рамках закупок для государственных нужд, когда с одной стороны выступает государство в лице своих органов и должностных лиц, а с другой стороны - частное лицо. С целью пресечения коррупционных проявлений законодатель предлагает попытки контролировать проведение закупок и их исполнение, а также подробно регламентирует всю процедуру закупок, начиная от их планирования заканчивая их исполнением.

В России, создана и продолжает развиваться и совершенствоваться комплексная система противодействия коррупции в госзакупках. Помимо положений ФЗ-273 антикоррупционные нормы включены в большое количество иных действующих нормативных актов, включая и ФЗ-44. Именно реализацией антикоррупционных подходов было продиктовано включение в госзакупочное законодательство принципа открытости и прозрачности, нормирования потребностей, определения конкретных лиц, отвечающих за каждую конкретную закупку, увеличение количества конкурентных процедур, возможность централизации закупок, привлечение экспертов и экспертных организаций, общественный контроль, обязательное общественное обсуждение и банковское сопровождение крупных контрактов. Сложившаяся система несовершенна, но дает вполне ощутимые результаты.

Основные, «прямые», механизмы борьбы с коррупцией в госзакупках в России уже применяются, и первоочередной задачей является их дальнейшее

развитие и совершенствование. Вместе с тем можно начинать задумываться о внедрении иных, неиспользуемых нами ранее, но не менее действенных подходов, применяемых в большинстве развитых стран. К таким подходам, в частности, можно отнести выстраивание системы мер по снижению коррупционного давления на систему госзакупок со стороны рынка, то есть поставщиков. Базируясь на огромном числе исследований, проведенных по всему миру, экономическая теория утверждает, что в большинстве случаев инициатором взятки является не чиновник-заказчик, а поставщик. Поэтому такие меры могут оказать значительное влияние на ситуацию с коррупцией.

Целью любых мер, направленных на уменьшение «коррупционного влияния коммерсантов» на госзакупки, является формирование этической среды неприятия и солидарной ответственности за коррупционные действия в компании - потенциальном поставщике для госнужд. Эти вопросы давно и очень успешно решаются в большинстве развитых государств с помощью технологий комплаенса. Так как в нашей стране технологии комплаенса мало распространены и встречаются эпизодически, чтобы не было недопонимания и разночтения понятий, рассмотрим основные принципы этого направления более подробно.

Комплаенс-контроль - это корпоративная идеология, которая направлена на продвижение требований по соответствию внутренним нормативам предприятия и общепринятым социальным ценностям. Реализация такой идеологии предполагает формирование условий для того, чтобы представители компании при совершении определенных действий руководствовались стандартами, которые предполагает комплаенс-контроль. К числу основных рисков, которые пытаются исключить или уменьшить через «классическую» систему комплаенс-контроля, обычно относят:

- нарушения в области регуляторных стандартов;
- нарушения при финансовых манипуляциях;
- нарушение вследствие служебных злоупотреблений или коррупционных действий;

- нарушение норм в результате непрофессионализма и некомпетентности сотрудников;

- нарушение в процессе рейдерских захватов, хищений и других противоправных воздействий извне;

- возникновение угрозы бизнес-репутации, финансовой несостоятельности и др.

В работе была исследована роль органов внутренних дел Российской Федерации в противодействии коррупции в сфере государственных закупок.

Приоритетным направлением деятельности органов внутренних дел Российской Федерации является противодействие коррупции, которое осуществляется в пределах их полномочий, установленных различными нормативными правовыми актами федерального уровня. При проведении анализа законодательства выявились следующие направления работы органов внутренних дел в рамках противодействия коррупции в сфере государственных закупок:

- предупреждение коррупции, то есть ее профилактика, включающая в себя также выявление и последующее устранение причин коррупции в сфере закупочных процедур;

- борьба с коррупцией в сфере госзакупок, которая выражается в выявлении преступлений и правонарушений коррупционной направленности, также пресечении в их совершении;

- профилактическая и ликвидационная работа, по снижению влияния совершенного преступления или правонарушения коррупционной направленности на исследуемую сферу, а также общественные и государственные интересы в целом.

Основываясь на изученных материалах, в первую очередь на правовом регулировании, следует вывод, что работа органов внутренних дел, а в частности подразделений экономической безопасности ОВД по противодействию коррупции в сфере госзакупок носит характер

предупреждающий, а также и карающий в последствие несоблюдения субъектами закона в исследуемой сфере.

Однако предупреждению коррупции следует выделить основное значение, по результатам изучения нормативного регулирования возможно выделить следующие:

- работа по устранению коррупционных рисков, корректировка внутренних документов на основании которых осуществляется закупочная деятельность;

- предупреждение возникновения конфликта интересов в рамках закупок для государственных нужд;

- мониторинг осуществления госзакупок отделами собственной безопасности органов внутренних дел;

- формирование доверительного отношение к правоохранительным органам, информационная открытость, снятие препятствий для поступления информации от населения, участников закупок, субъектов малого и среднего предпринимательства и других представителей гражданского общества и государства, о фактах коррупционной направленности в сфере госзакупок;

- информирование населения через средства массовой информации о раскрытии коррупционных преступлений в сфере госзакупок;

- информирование населения и субъектов госзакупок о возможности консультирования по «горячей линии» в случае возникновения проявлений коррупции.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. 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) // СЗ РФ. 2014. № 31. ст. 4398.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Российская газета. № 238-239. 1994.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Российская газета. № 153-154. 1998.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета. № 256. 2001.
5. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Российская газета. № 256. 2001.
6. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. № 229. 1995.
7. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Российская газета. № 162. 2006.
8. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. № 266. 2008.
9. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета. №25. 2011.
10. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Российская газета. № 159. 2011.
11. Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // Российская газета. № 303. 2012.
12. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. № 80. 2013.

13. Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // СЗ РФ. 2018. № 27. ст. 4038.

14. 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.

15. Письмо Минэкономразвития России от 27.10.2016 № Д28и-2860 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс. 2018.

16. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. № 207. 2009.

17. Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 12. 2017.

18. Определение Верховного Суда РФ от 14.06.2016 по делу № 306-ЭС16-606, А55-10730/2014 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс. 2019.

19. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 31.08.2016 по делу № А82-9874/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс. 2019.

20. Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг

для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.09.2016) // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 2. 2017.

21. Обзор судебной практики в сфере размещения заказов для государственных и муниципальных нужд (ноябрь 2018 года) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс. 2019.

22. Обзор административной практики в сфере размещения заказов для государственных и муниципальных нужд (ноябрь 2018 года) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс. 2019.

23. Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций: приложение к письму Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № 18-0/10/В-8980 «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс. 2019.

24. Агешкина Н.А., Бельянская А.Б., Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2017.

25. Агешкина Н.А., Вахрушева Ю.Н., Великанов А.П., Гусак Н.В., Елизарова Н.В., Жулидов М.А., Закиров Р.Ю., Крюк Г.А., Михалева Т.Н., Сергеева Е.П., Слепенкова О.А., Хлистун Ю.В., Шишелова С.А. Комментарий к Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный) / под ред. Р.Ю. Закирова // СПС КонсультантПлюс. 2015.

26. Анализ практики проведения внеплановых проверок действий заказчиков при осуществлении закупок на соответствие требованиям Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (октябрь 2018 года) // СПС КонсультантПлюс. 2018.

27. Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. 400 с.

28. Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики) / Е.Г. Азарова, О.А. Беляева, Е.Ю. Борзило и др.; отв. ред. В.Ф. Яковлев. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2017. Вып. 23. 184 с.

29. Криминология: Учеб. для юрид. вузов / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Долговой. М.: НОРМА - ИНФРА-М, 1999. С. 501.

30. Латухина К. Взятки не гладки. Президент Владимир Путин утвердил план противодействия коррупции // Российская газета. 2016. 4 апреля. № 70 (6938).

31. Сводный аналитический отчет Минфина России по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2017 год.

32. Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография. М.: Проспект, 2016. 240 с.

33. Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы IV Международной конференции (10 июня 2016 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2016. 320 с.

34. Александров А.И. Борьба с коррупцией: актуальные вопросы уголовного права, уголовного процесса и ОРД // Российская юстиция. 2018. № 4. С. 49 - 52.

35. Анчишкина О. Экологически ответственные закупки: правовая база и контрактные механизмы // СПС КонсультантПлюс. 2018.

36. Астанин В.В. Антикоррупционный мониторинг в Российской Федерации: цели, задачи и содержание // Научные труды МГЮА. 2009.

37. Баланцев Е.В. Критерии и порядок оценки заявок при осуществлении закупок по Закону № 223-ФЗ // Прогосзаказ.рф. 2018. № 9. С. 48 - 60.

38. Бастрыкин А.И. Правовые проблемы борьбы с коррупцией // Российский следователь. 2017. № 24. С. 6 - 10.

39. Бондарчук Д. За «откаты» в госзакупках будут чаще привлекать к уголовной ответственности // ЭЖ-Юрист. 2018. № 16. С. 3.

40. Бут Н.Д., Бажанов С.В. Нормативные правовые основы прокурорских проверок исполнения законов о противодействии коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок // Российская юстиция. 2015. № 8. С. 51 - 54.

41. Васенин В.А. Предупреждение коррупции в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд // Законность. 2018. № 6. С. 19 - 21.

42. Васенин В.А. Противодействие коррупции в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Законность. 2017. № 9. С. 17 - 21.

43. Евланова О.А., Павловская Н.В. Коррупция в государственных и муниципальных закупках // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 3 (47). С. 81.

44. Жабровский Р.А. Негативные аспекты деления закупки на части // Право в Вооруженных Силах. 2018. № 2. С. 33 - 37.

45. Зверева Н.П. Проблемы привлечения к уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Российский следователь. 2017. № 24. С. 16 - 18.

46. Иванов Р.В., Корякин В.М. Коррупция в сфере государственных закупок для нужд обороны страны: ответственность ужесточается // Право в Вооруженных Силах. 2018. № 6. С. 25 - 29.

47. Исютин-Федотков Д.В. О некоторых проблемах привлечения к уголовной ответственности за злоупотребления в сфере государственных закупок // Прогосзаказ.рф. 2018. № 7. С. 46 - 49.

48. Казак Б.Б., Михайлова Н.В., Столяренко В.М. Об организации профилактики правонарушений органами внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 39 - 42.

49. Казаченкова О.В. Антикоррупционный механизм урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Государство и право. 2012. № 3. С. 112.

50. Капинус О.С. Правовые проблемы предупреждения конфликта интересов в системе государственного управления // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3. С. 15 - 19.

51. Катвалян А.Э. Развитие системы правового регулирования государственных закупок в России // Финансовое право. 2019. № 1. С. 41 - 45.

52. Козлова Н. Добро на посадку. Александр Бастрыкин: СКР предельно жестко подходит к привлечению к уголовной ответственности за коррупционные преступления // Российская газета. 2016. 25 июля. № 162 (7030).

53. Конышева Т.А. Унитарные предприятия в контрактной системе // Право и экономика. 2017. № 3. С. 52 - 54.

54. Куличев Р.Б. Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд. М.: Юстицинформ, 2016. 192 с.

55. Куракин А.В., Сухаренко А.Н. Административная ответственность за нарушение законодательства о противодействии коррупции // Современное право. 2018. № 10. С. 60 - 67.

56. Лагутин В. С точки зрения критиков. Мозговой центр либеральной экономики обнародовал свое видение российской контрактной системы // Информационно-аналитическое издание «Бюллетень Оперативной Информации «Московские Торги». 2017. № 10. С. 50 - 53.

57. Лобанова О.Л., Пластинина Е.А. Конфликт интересов при государственных закупках: понятие и порядок урегулирования // Прогосзаказ.рф. 2018. № 1. С. 56 - 62.

58. Лычагин А.Г. Противодействие коррупции в процессе госзакупок. Международный опыт и российская практика // Безопасность бизнеса. 2017. № 1. С. 46 - 50; № 2. С. 55 - 59.

59. Малолитнева В. Участие в госзакупках ЕС. Сложно, но возможно // Европейская правда. 2015. 28 августа. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/rus/experts/2015/08/28/7037458/>.

60. Меликсетян С.Н. Роль органов государственного финансового контроля в обеспечении финансовой безопасности России // Международный бухгалтерский учет. 2018. № 13-14. С. 759 - 778.

61. Поветкина Н.А. Правовые инструменты противодействия коррупции в сфере публичных финансов // Финансовое право. 2018. № 3. С. 3 - 8.

62. Покровский О.В. К вопросу об эффективности правового регулирования противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 37 - 41.

63. Полукаров А.В. Проблемы реализации административного принуждения в сфере противодействия коррупции в социальной сфере // Российская юстиция. 2017. № 4. С. 56 - 60.

64. Порезанова Е.В. Коррупционные риски в сфере государственных закупок в России // Экономика. Управление. Право. Т. 5. 2015. С.364.

65. Сазанова И.В. Выполнение работ для государственных нужд без заключения контракта: неосновательное обогащение или обход закона // Юридический мир. 2016. № 9. С. 63 - 67.

66. Сазанова И.В. Об условиях применения запрета злоупотребления гражданским правом // Гражданское право. 2013. № 2. С. 15 - 17.

67. Семькина О.И. Криминализация финансово-хозяйственных отношений в сфере государственных закупок (компаративистский анализ) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3. С. 161 - 170.

68. Степанова Е.Е. Контрактная система в сфере закупок: опыт цивилистического исследования: монография. СПб.: Гамма, 2018. 228 с.

69. Судебная и административная практика // Вестник Института госзакупок: электрон. журн. 2018. № 11. С. 11 - 13. URL: <http://roszakupki.ru/publications/list.php?sec=219> (дата обращения: 01.11.2018).

70. Туманянц К.А., Синицына Е.Д., Интыкбаева С.Ж. Влияние государственных закупок на развитие малого предпринимательства в России // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2018. № 6. С. 17 - 28.

71. Храбкин А.А. Антикоррупционный комплаенс-контроль при проведении закупок // Государственные и муниципальные закупки - 2017. Сборник докладов XII Всероссийской практической конференции-семинара. М.: Компания Ладья, 2017. С. 95 - 100.

72. Цатурян Е. Отказ заказчика от исполнения госконтракта // ЭЖ-Юрист. 2016. № 3. С. 12.

73. Чваненко Д.А. К дискуссии о допустимости одностороннего отказа от государственного (муниципального) контракта // Юрист. 2013. № 14.

74. Чистота эксперимента. Результаты в борьбе с коррупцией можно получить путем повышения экономической эффективности закупок [Интервью с О.В. Анчишкиной] // Информационно-аналитическое издание «Бюллетень Оперативной Информации «Московские Торги». 2015. № 6. С. 38 - 41.

75. Чистякова Л. Госзакупки: переходный период с 01.07.2018 до 01.01.2019 // Налоговый вестник - Консультации. Разъяснения. Мнения. 2018. № 9. С. 34 - 42.

76. Шешукова Т.Г. Система государственных закупок: понятие, влияние на экономику // Международный бухгалтерский учет. 2018. № 9-10. С. 520 - 527.

77. Шмелева М.В. Определение целей (задач) эффективной системы государственных закупок // Финансовое право. 2018. № 2. С. 20 - 23.

78. Шурпаев Ш.М. Некоторые аспекты криминологической характеристики коррупционных преступлений в сфере государственных и муниципальных закупок // Российский следователь. 2016. № 21. С. 36 - 40.

79. Шурпаев Ш.М. О взаимосвязи коррупционных проявлений в сфере осуществления государственных закупок с причинением вреда интересам личности, общества и государства при ненадлежащем исполнении государственных контрактов // Юрист. 2017. № 2. С. 37 - 40.

80. Южанин Н.В. Одностороннее расторжение государственного контракта как мера самозащиты прав // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 6.

81. Юридические и организационные антикоррупционные меры: сравнительное исследование / А.С. Автономов, Н.А. Голованова, В.В. Гриб и др.; отв. ред. А.С. Автономов. М.: Юрист, 2017. 132 с.

82. Ting Gong and Na Zhou: Corruption and marketization: Formal and informal rules in Chinese public procurement [Text] // Regulation & Governance. - March 2015, Volume 9, Issue 1. – PP. 63-76.

83. Tetsuro Mizoguchi and Nguyen Van Quyen: Corruption in public procurement market [Text] // Pacific Economic Review. – December 2014, Volume 19, Issue 5. – PP. 577-591.

84. Porter, L. & Graycar, A. Secur J: Hotspots of corruption: Applying a problem-oriented policing approach to preventing corruption in the public sector [Text] // Security Journal. – July 2016, Volume 29, Issue 3. - PP. 423-441.

85. Åse Berit Grødeland, Aadne Aasland: Fighting corruption in public procurement in post-communist states: Obstacles and solutions [Text] // Communist and Post-Communist Studies. - March 2011, Volume 44, Issue 1. - PP. 17–32.

86. Fazekas, M., Tóth, I.J. & King, L.P. Eur J Crim Policy Res: An Objective Corruption Risk Index Using Public. Procurement Data [Text] // European Journal on Criminal Policy and Research. - September 2016, Volume 22, Issue 3. - PP. 369–397.

87. Ефремова Н.Н. Международный опыт повышения эффективности закупок и его использование в российской практике: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2010.