

Меры по противодействию коррупции в системе государственных и муниципальных закупок (По материалам Интернет-портала RUSIOPIC.RU)



Коррупция в сфере государственных закупок стала предметом многочисленных нормативных актов и рекомендаций. В предложенном материале мы рассмотрим, какими из них нужно руководствоваться в обязательном порядке, какие коррупционные схемы могут быть использованы недобросовестными участниками системы госзакупок и какие меры предпринимает государство для того, чтобы пресечь такие действия.

Коррупция в системе госзакупок: определение и признаки

Значение термина «коррупция» раскрывается в ст. 1 закона «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ. Таким образом, разновидностями коррупционных действий являются:

- злоупотребление служебным положением;
- дача взятки;
- получение взятки;
- злоупотребление полномочиями;
- коммерческий подкуп;
- иные виды незаконного использования гражданином своего должностного положения.

При этом названные действия производятся вопреки интересам страны и одновременно направлены на извлечение личной выгоды соответствующим должностным лицом.

Получается, что действия, которые могут быть квалифицированы как коррупционные в сфере госзакупок (с учетом положений закона № 273-ФЗ и Конвенции ООН против коррупции, принятой в г. Нью-Йорке 31.10.2003), отличаются от иных действий, определяемых как нарушения в данной области, тем, что первые:

- совершаются специальными субъектами (т. е. госслужащими и, как правило, наделенными широкими полномочиями);
- совершаются благодаря служебному положению и полномочиям соответствующего должностного лица;

- непременно направлены на получение личной выгоды должностным лицом;
- нарушают законные интересы государства;
- выполняются должностным лицом умышленно;
- выполняются в интересах лица, предлагающего должностному лицу предоставление той или иной формы вознаграждения (например, взятки и т. д.).

Надо отметить, что коррупция — это скорее собирательный термин, охватывающий ряд должностных преступлений. Так, нет и специальной санкции «за коррупционные действия». В этой ситуации в зависимости от состава преступления (получение взятки, коммерческий подкуп и т. д.) правонарушение квалифицируется по соответствующей норме Уголовного кодекса РФ.

Коррупция и конфликт интересов в сфере госзакупок

Эксперты отмечают, что конфликт интересов (ст. 10 закона № 273-ФЗ) — благотворная почва для развития коррупции в любых сферах, включая госзакупки.

Так, названные понятия объединяет возможность получения личной выгоды должностным лицом в результате исполнения (неисполнения) им своих должностных обязанностей.

Вместе с тем конфликт интересов — это возможная ситуация, на исключение которой соответствующим должностным лицам необходимо направить свои действия (ст. 11 закона № 273-ФЗ).

Например, необходимо учесть следующие разъяснения правоприменителя:

- комиссия по осуществлению закупок обязана отстранить участника закупки от участия в определении поставщика, а заказчик — отказаться от подписания контракта с победителем конкурса (победителем запроса котировок) с момента выявления между участником госзакупки и заказчиком конфликта интересов (п. 7 Обзора судпрактики..., утв. президиумом ВС РФ от 28.09.2016);

- госконтракт, заключенный победителем торгов и заказчиком при наличии между ними конфликта интересов, считается ничтожным (п. 9 Обзора судпрактики).

Коррупция в госзакупках: распространенные схемы

К числу самых распространенных коррупционных схем можно отнести:

- направление участвующим вговоре потенциальным поставщиком заявки на сумму заведомо ниже, чем у прочих участников госзакупок;

- установление со стороны заказчика чрезвычайно коротких сроков для реализации заказа или выполнения работ, при которых исполнение заказа возможно только заранее подготовленным поставщиком — участником мошеннической схемы;

- установление заведомо неконкурентной цены за исполнение госзаказа в обозначенном объеме, что будет неинтересно другим потенциальным поставщикам;
- установление непривлекательной схемы оплаты исполнения госзаказа (например, с большой отсрочкой и т. д.);
- некорректное внесение данных в ЕИС (например, смешение кириллицы и латиницы при написании наименования заявки и т. д.);
- толкование критериев оценки поставщиков в пользу заинтересованных лиц и т. д.

Данный перечень схем, разумеется, не является исчерпывающим. Суть каждой из них состоит в том, что участвующий в стоворе недобросовестный поставщик всегда извещен, каковы параметры госзакупки на самом деле.

Смена законодательной базы, а именно признание утратившим силу закона «О размещении заказов на поставки товаров» от 21.07.2005 № 94-ФЗ и принятие вместо него новых — «О контрактной системе» от 05.04.2013 № 44-ФЗ и «О закупках товаров» от 18.07.2011 № 223-ФЗ, прежде всего, направлена на минимизацию возможности использования коррупционных схем в сфере госзакупок.

Меры, направленные на противодействие злоупотреблению в сфере госзакупок

Приведем список основной нормативной документации, содержащей описание мер, направленных на профилактику коррупционных действий в сфере госзакупок (помимо упомянутых выше законов № 44-ФЗ и 223-ФЗ):

- Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утв. Указом Президента РФ от 29.06.2018 №378.
- Закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ.
- Закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ (см. ст. 17).
- Ведомственные, отраслевые и территориальные программы по противодействию коррупции. Практически все федеральные ведомства в настоящий момент имеют собственные регламенты, содержащие перечни мер по противодействию коррупции (например, приказ ФАС России от 31.01.2014 № 38/14, письма Минэкономразвития России от 15.06.2016 № Д28и-1501, от 23.03.2016 № ОГ-Д28-3680, от 07.07.2015 № Д28и-2018 и т. д.). Кроме того, субъекты РФ также разрабатывают свои программы, цель которых — предупреждение действий коррупционной направленности в сфере госзакупок (например, постановление правительства Челябинской области от 19.12.2019 № 555-П и т.д.).

Также существует ряд методических рекомендаций, направленных на профилактику коррупционных действий со стороны госслужащих, например (документы одобрены президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, протокол от 25.09.2012 № 34):

- «Организация в федеральных органах исполнительной власти антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов»;

- «Организация антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих»;

- «Обеспечение повышения результативности и эффективности работы федеральных органов исполнительной власти с обращениями граждан и организаций по фактам коррупции» и др.

- «Обеспечение соблюдения федеральными госслужащими ограничений и запретов» .

Антикоррупционный контроль в сфере госзакупок

Контроль в сфере закупок (ст. 99 закона № 44-ФЗ, ст. 6 закона № 223-ФЗ) — это совокупность мероприятий по обеспечению законности и добросовестности в названной сфере, позволяющих максимальному количеству граждан и юрлиц принимать участие в закупках на началах равноправия.

Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на ведение контроля в сфере госзакупок, с 01.01.2015 является Федеральная антимонопольная служба (см. п. 5.3.1.12 положения «О ФАС», утв. постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 331).

Формы реализации контрольных функций ФАС (на федеральном уровне, уровне субъекта РФ, а также местном уровне):

- плановые проверки;
- внеплановые проверки.

Законом № 44-ФЗ предусмотрено 3 вида антикоррупционного контроля:

- Ведомственный (ст. 100 закона № 44-ФЗ). Производится ФАС и иными компетентными госорганами и корпорациями.

- Производимый заказчиком (ст. 101 названного закона). Контроль со стороны заказчика за исполнением условий госконтракта поставщиком.

- Общественный контроль (ст. 102 названного закона). Производится гражданами, объединениями граждан или юрлиц.

Ответственность за злоупотребление в сфере госзакупок

Если речь идет именно о нарушениях в сфере госзакупок, квалифицируемых как коррупционные действия, то применяются нормы УК РФ:

- Ст. 200.4 – злоупотребления в сфере госзакупок.

- Ст. 200.5 – подкуп контрактного управляющего, члена закупочной комиссии.

- Ст. 285 — злоупотребление должностными полномочиями. При этом важно установить, действительно ли обвиняемый/ подсудимый является субъектом квалифицируемого преступления (п. 2 постановления пленума ВС РФ от 16.10.2009 №19 (далее – ППВС №19).

- Ст. 285.1 — нецелевое расходование бюджетных средств.

- Ст. 285.2 — нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов.

- Ст. 286 — превышение должностных полномочий (приговор Южно-Сахалинского гарнизонного военного суда от 29.05.2013 по делу № 1-4/2013).

- Ст. 289 — незаконное участие в предпринимательской деятельности.

- Ст. 290 — получение взятки (приговор Липецкого облсуда от 04.09.2012 по делу № 2-16/12). Необходимо учесть, что получение должностным лицом вознаграждения за использование исключительно личных, не связанных с его должностным положением отношений не может квалифицироваться по данной статье (п. 4 постановления пленума ВС РФ от 09.07.2013 № 24). При этом правоприменитель уточняет, что использование своего должностного положения получателем взятки в интересах взяткодателя может выражаться в давлении со стороны первого на иных должностных лиц, в т.ч. путем уговоров просьб, принуждения и др.

- Ст. 291 — дача взятки.

- Ст. 291.1 — посредничество во взяточничестве.

- Ст. 292 — служебный подлог. При совершении служебного подлога виновный использует не должностные полномочия, а свое служебное положение и вносит в документы ложную информацию, искажающую содержание такого документа.

- Ст. 304 — провокация взятки или коммерческого подкупа.

Этот перечень не является исчерпывающим. Например, могут быть признаны коррупционными противоправные действия в экономической сфере, если они сопряжены с умышленным использованием лицом своего должностного положения с целью извлечения личной выгоды при планировании и/или проведении госзакупок (например, определение Леноблсуда от 07.03.2013 № 33-1006/2012).



Итак, коррупционные действия — отдельная группа правонарушений в сфере госзакупок, отличительной чертой которых является нацеленность должностного лица на получение личной выгоды за противоправные умышленные действия/бездействие с использованием своего служебного положения в интересах лица, обещающего соответствующее вознаграждение. Нормативная правовая база, на которой основывается антикоррупционная политика государства в сфере госзакупок, не ограничивается только федеральными законами, наряду с ними названной цели служат и многочисленные подзаконные акты.