**КОРРУПЦИЯ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И В МИРЕ**

Невозможно переоценить значение системы государственных закупок в мире и в России в частности. Цели, для достижения которых вводятся системы государственных закупок, находят отражение в нормативных правилах по проведению процедур государственных закупок. При разработке, применении и толковании нормативных правил крайне важно учитывать эти цели.

В российской литературе, затрагивающей вопросы системы государственных закупок, имеются следующие представления о целях государственных закупок.

Н.М. Гусева полагает, что «госзакупки должны рассматриваться в качестве средства для достижения определенной цели, поставленной в рамках государственного управления. При этом конечной целью реформирования системы государственных закупок должна быть цель достижения приоритетов общественного развития. Приоритеты должны быть выражены в таком виде, чтобы они могли быть использованы для принятия решений вплоть до получения конкретных товаров или услуг. К сожалению, в нашей стране системы выражения общественных приоритетов фактически нет. Отдельные ее элементы можно увидеть, например, в государственных программах» [3].

Для достижения ожидаемого обществом социального, экономического и организационного эффекта от закупок на основе контрактной системы необходимо прописать в законе следующие цели: эффективное использование бюджетных средств, выделяемых для закупки товаров, работ и услуг; совершенствование деятельности органов государственной власти и местного самоуправления; развитие здоровой конкуренции; поддержка и стимулирование малого предпринимательства.

Многие зарубежные авторы называют следующие цели государственных закупок:

повышение эффективности в приобретении необходимых товаров, работ или услуг;

честность (во избежание коррупции и конфликта интересов);

подотчетность;

равные возможности для поставщиков и равное обращение с ними;

справедливое отношение к поставщикам;

содействие в реализации целей промышленной, социальной и экологической политики в области закупок;

расширение возможностей международной торговли и др.

Обобщая различные подходы к трактовке целей государственных закупок, можно выделить восемь основных целей:

1) создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц (заказчиков) в товарах, работах, услугах с необходимым соотношением цены и качества;

2) развитие добросовестной конкуренции;

3) содействие в реализации целей социальной, промышленной, экологической политики в области закупок;

4) расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков;

5) предотвращение коррупции и других злоупотреблений;

6) подотчетность;

7) импортозамещение и поддержка отечественных производителей;

8) открытие национального рынка для международной торговли.

Устранение коррупции можно рассматривать в качестве важнейшей цели государственных закупок, поскольку без честного и добросовестного поведения специалистов по закупкам невозможно приобрести товары, работы и услуги по лучшей цене и лучшего качества, а, следовательно, и реализовать другие цели государственных закупок.

Коррупция в сфере госзакупок – одна из самых острых социальных проблем, стоящих перед правительствами. Она подрывает экономику, порождает цинизм и лицемерие в обществе, а порой угрожает существованию самих правительств. Безусловно, для борьбы с коррупцией необходимо формирование четкой и адекватной правовой и регулятивной базы.

Очевидно, что контракты, заключенные на основе коррупционных факторов и только с избранными участниками закупки могут помешать достижению государством цели эффективного удовлетворения потребностей населения товарами, работами и услугами. Государство не сможет получить выгоду от предложений, которые могли бы выиграть на торгах в честной конкуренции.

Борьба с коррупцией в России приобретает не столько экономический, сколько социальный и политический характер. Так, политическими соображениями, вероятно, объясняется особая заинтересованность государства в борьбе с коррупцией. Это связано с тем, что государства, скорее всего, понесут политический ущерб, если коррупционные действия выйдут на свет. Впрочем, было бы удивительно, если бы указанные соображения открыто озвучивали бы, поскольку решение таких политических проблем, как правило, не может считаться законной целью закупок.

Многочисленные исследования подтверждают, что ни одна страна не застрахована от коррупции в области государственных закупок (например, экономике Европы коррупция обходится примерно в 120 млрд. евро в год). Коррупция является большой проблемой в сфере государственных закупок в отличие от частных закупок, а в числе факторов, порождающих коррупционное поведение, называет низкую заработную плату служащих и недостатки в структуре управления государственных организаций.

Значение термина «коррупция» раскрывается в ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции». Разновидностями коррупционных действий являются злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп иные виды незаконного использования гражданином своего должностного положения. Названные действия производятся вопреки законным интересам общества и государства и направлены на извлечение должностным лицом личной выгоды.

Принимая во внимание, в том числе, положения Конвенции ООН против коррупции, можно прийти к выводу, что действия специалистов по закупкам, которые могут быть квалифицированы как коррупционные, обладают следующими особенностями:

1) совершаются специальными субъектами, т.е. лицами, которые уполномочены заказчиками на организацию и проведение закупочных процедур (контрактными управляющими, специалистами по закупке контрактной службы, членами закупочной комиссии);

2) совершаются благодаря использованию соответствующим должностным лицом своих служебного положения и полномочий;

3) направлены на получение должностным лицом личной выгоды;

4) нарушают интересы государства и общества;

5) выполняются умышленно;

6) выполняются в интересах лица, предлагающего должностному лицу вознаграждение в той или иной форме (например, откат по контракту и т.д.).

Важно отметить, что коррупционные действия, выраженные в получении взятки, могут принимать разную форму, в том числе денежного платежа, развлечения или обещания выполнения какой-либо работы или услуги. В связи с этим такую коррупцию не всегда легко идентифицировать.

Менее очевидной формой коррупции выступает и политическое давление (например, со стороны органов государственной власти, партии, крупных юридических лиц). Лоббирование заинтересованным лицом своих интересов в конкретной закупке может повлиять на принятие заказчиком выгодного для этого лица решения, хотя само по себе может и не повлечь получения должностным лицом личной выгоды. Однако в той мере, в какой должностное лицо получает потенциальную выгоду от более тесных отношений с такими заинтересованными лицами, его действия могут рассматриваться как весьма сомнительные.

Еще одной коварной формой коррупции является конфликт интересов с точки зрения участия в закупках самих специалистов по закупкам, членов их семьи или друзей. Под конфликтом интересов в Законе N 273-ФЗ понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Согласно широкой трактовке понятия «конфликт интересов» он может быть не только фактическим, но и очевидным или потенциальным.

При очевидном конфликте интересов в государственных закупках у должностного лица, ответственного за проведение закупочных процедур, имеется личный интерес, который очевидно может быть использован участниками закупки в целях оказания влияния на порядок проведения закупок, даже если фактически такое ненадлежащее влияние участников закупки отсутствует или его не может быть вовсе. Основания для сомнения честности и добросовестности заказчика приводят к необходимости оценивать такой конфликт интересов как ситуацию, которой необходимо избежать.

Потенциальный конфликт интересов в государственных закупках - это ситуация, когда у должностного лица есть личные интересы, которые в будущем могут привести к конфликту интересов. В пример можно привести случай, когда директором организации, заинтересованной в получении контракта на торгах, должен быть назначен родственник контрактного управляющего, а контрактный управляющий знает об этом назначении.

Конфликт интересов может возникнуть на любом этапе закупочного процесса, когда решения должностных лиц начинают зависеть от их собственных интересов. Рассмотрение и оценка предложений участников закупок зачастую выступает одним из наиболее уязвимых этапов закупочного процесса из-за необходимости использования технических знаний высокого уровня и особенностей работы закупочных комиссий. Например, объективная работа будет существенно затруднена, если один из специалистов по закупкам, ответственный за принятие решений о заключении контракта, будет иметь экономический интерес в одной из компаний, участвующих в закупках, или если его родственники или близкие друзья окажутся владельцами одной из этих компаний.

Изложенные в Законе №273-ФЗ нормативные предписания, безусловно, способствуют предотвращению коррупции в закупках путем сдерживания коррупционного поведения и повышения уровня обнаружения таких нарушений.

Не должны остаться без внимания разъяснения правоприменителя. Так, в п. 7 Обзора 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 сентября 2016 г.) поясняется, что закупочная комиссия обязана отстранить участника закупки от участия в процедуре определения поставщика, а заказчик - отказаться от подписания контракта с победителем закупки с момента выявления конфликта интересов между участником закупки и заказчиком. При наличии конфликта интересов между победителем торгов и заказчиком заключенный ими контракт считается ничтожным.

Однако при этом не следует отождествлять понятия «конфликт интересов» и «коррупция». Иногда конфликт интересов происходит в отсутствие коррупции и наоборот. Весьма показательны следующие примеры. Один контрактный управляющий, проводящий оценку заявок участников закупки и лично заинтересованный в победе одного из участников закупки, может действовать справедливо и в рамках закона; соответственно никакой коррупции не будет. Другой же контрактный управляющий может получить взятку за присуждение контракта лучшему из участников конкурса (который тот и так выиграл бы в любом случае) без какого-либо конфликта интересов, связанного с действиями управляющего.

Впрочем, в большинстве случаев коррупция возникает именно в тех ситуациях, когда имеется личная заинтересованность должностного лица в достижении определенного результата. Например, поручительство на торгах может выступить своеобразной формой взятки. Сегодня некоторые организации специализируются на предоставлении «липового» поручительства. Директора таких организаций, как правило, имеют близкие родственные или дружеские связи с лицами, проводящими закупки и руководящими ими. За оказание своих услуг они просят до 10% суммы контракта. То есть каждый десятый рубль по контракту идет в счет оплаты «деятельности» организации, предоставляющей поручительство.

Таким образом, предупреждение конфликтов интересов в государственных закупках следует рассматривать в качестве составляющей правовой политики по предупреждению коррупции и борьбе с ней. Политика по устранению конфликта интересов является важным средством для построения целостной системы государственных закупок, а также эффективного удовлетворения государственных нужд.

Многие коррупционные схемы предполагают различные формы сговора между заказчиками и участниками закупок, в частности:

установление заказчиком неоправданно коротких сроков для выполнения заказа, при которых исполнить обязанности по контракту могут только «свои» поставщики – участники мошеннической схемы закупки (например, нашумевший государственный заказ на создание социальной сети для врачей за 16 дней и создание федеральной электронной библиотеки за 14 дней для Минздравсоцразвития);

некорректное внесение данных в Единую информационную систему (например, смешение кириллицы и латиницы при написании наименования заказа в извещении о закупке и т.д.). Особенно часто такой способ используют при проведении закупочных процедур по приобретению лекарственных препаратов, путем подробного описания в закупочной документации лекарства в виде номенклатуры с точным указанием состава. Как правило, это продиктовано не необходимостью приобрести лекарство с определенным составом, а «заточкой» закупки под отдельный препарат, имеющийся только у одного участника закупки, который предоставит его в качестве единственного поставщика без понижения его стоимости;

направление потенциальным поставщикам, участвующим в сговоре с заказчиком, заявки на сумму заведомо ниже, чем у других участников закупок. Один из вариантов такой схемы - осуществление «липового» запроса котировок. Проводится совершенно формальная процедура запроса котировок, с помощью которой заказчик получает предложения от добросовестных участников закупок. Далее запрос признается несостоявшимся, а информация обо всех поданных предложениях сообщается «нужному» участнику. Затем проводится еще один запрос котировок с теми же участниками и еще одним новым, который предлагает цену немного ниже самого выгодного предложения из первой закупки. И контракт заключается с ним;

установление заказчиком заведомо неконкурентной цены за исполнение контракта в обозначенном объеме, в целях снижения заинтересованности в исполнении заказа у других потенциальных поставщиков (исполнителей, подрядчиков);

закрепление в контракте не требующих выполнения работ в целях их дальнейшей оплаты контрагенту. Такая коррупционная ситуация может возникнуть на этапе как заключения, так и исполнения контракта. Заказчик может вступить в сговор с участником закупки, чтобы позволить ему требовать доплаты за невыполненные работы;

установление непривлекательной схемы оплаты исполнения контракта (например, с большой отсрочкой оплаты выполненных работ и т.д.);

толкование критериев оценки участников закупки в пользу заинтересованных лиц. Члены закупочных комиссий при оценке заявок могут использовать свои дискреционные полномочия и право доступа к конфиденциальной информации, чтобы дать преференции одному из участников закупок в соответствии с собственными интересами;

предоставление участниками закупки заведомо ложной информации в целях получения контрактов (например, при проведении конкурса в отношении их квалификации и опыта).

Данный перечень коррупционных схем, разумеется, не является исчерпывающим. Коррупция может возникнуть и в результате сговора между участниками закупки без каких-либо действий заказчика. Она в закупках может принимать и другие формы и возникать на всех стадиях закупочного цикла - при разработке проекта контракта, составлении спецификации к нему, в процессе рассмотрения заявок участников, оценки и выбора победителя, заключения и исполнения контракта и окончательного расчета по нему. Суть в том, что недобросовестный участник закупки всегда извещен, каковы истинные параметры закупки.

По справедливому замечанию А.И. Землина и В.М. Корякина, большая часть коррупционных схем, реализуемых при осуществлении государственных закупок, основывается на несовершенстве законодательства. Используя его пробелы и неоднозначность формулировок, можно легально обеспечивать конкурентные преимущества одному из участников конкурсов (аукционов). Среди наиболее часто применяемых коррупционных схем следует выделить укрупнение контракта; установление в проекте государственного контракта заведомо невыполнимых сроков; включение в техническое задание настолько детализированных требований к исполнителю, что соответствовать им может только конкретная организация. Применение указанных схем может быть обусловлено и интересами дела, стремлением обеспечить эффективное расходование бюджетных средств [4].

Коррупционные риски трудно обнаружить, учитывая размер, количество и сложность операций, которые часто требуют высокого уровня квалификации и специальных знаний (особенно при закупке технически сложной продукции) на всех стадиях закупочного процесса. Тем не менее государства должны иметь четкие правила, по которым обозначенные действия считались бы неприемлемыми. Например, в Испании действует закон о конфликте интересов, регулирующий, в том числе, вопросы конфликта интересов в государственных закупках. По закону должностным лицам, занимающимся закупками, не разрешается занимать другие должности, и должностные лица закупающих организаций обязаны воздерживаться от участия в оценке или выборе победителя торгов, в случае если в процедуре участвуют компании, которыми они или их семьи управляли или владели в течение двух лет до их назначения на должности государственной службы. Кроме того, испанское законодательство, регулирующее порядок заключения контрактов государственного сектора, включает в себя Положение о конфликте интересов.

В России определенное влияние приобрел проект «За честные закупки», созданный Общероссийским народным фронтом. Указанный проект представляет собой открытую платформу для борьбы с коррупцией, расточительством и неэффективным использованием бюджетных средств в сфере государственных закупок и закупок государственных компаний. Портал «За честные закупки» содержит ряд инструментов, которые позволяют любому пользователю принимать участие в борьбе с коррупцией, в том числе найти закупку, которая противоречит закону или здравому смыслу, рассказать о ней в СМИ и социальных сетях, отправить жалобу, подключить к работе над устранением нарушений юристов и экспертов, а также узнать о нарушениях и коррупционных схемах, которые используют заказчики при проведении закупок. На сайте также представлена «Серая книга Остапа Бендера», где расписаны 28 мошеннических схем закупок.

Одним из наиболее эффективных способов противодействия коррупции и злоупотреблений в сфере государственных закупок выступает повышение прозрачности и обеспечение единства (целостности) закупочных процедур, в том числе путем мониторинга закупок. Мы полностью согласны с В.Н. Рубцовым, который отмечает, что «позитивные последствия имеет поручение проведения мониторинга федеральному органу исполнительной власти, что создает препятствия для коррупционных проявлений в деятельности региональных властных структур. Эффективным средством преодоления коррупции в сфере госзакупок является и общественный мониторинг государственных закупок с привлечением общественных палат и общественных организаций».

Поскольку детальный обзор всех способов и мер профилактики коррупционных действий в сфере государственных закупок, в рамках настоящей работы невозможен, приведем список основных правовых актов, регулирующих данные меры (помимо упоминавшегося выше Закона №273-ФЗ):

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

Федеральный закон от 18 июля 2011 г. №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;

Национальный план противодействия коррупции на 2016-2017 годы (утвержден Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. №147);

Федеральный закон от 26 июля 2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции»;

ряд других документов, в том числе отраслевые, ведомственные и территориальные программы по противодействию коррупции. Все федеральные и региональные органы исполнительной власти имеют собственные документы, содержащие перечни мер по противодействию коррупции.

Также действует ряд методических рекомендаций, направленных на профилактику коррупционных действий должностных лиц государственных органов, например «Обеспечение соблюдения федеральными госслужащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года №73-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами», «Реализация профилактических мероприятий подразделениями кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений», «Организация антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих» (одобрены президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, протокол от 25 сентября 2012 г. №34).

Как видим, проблемы коррупции решаются в основном в рамках нормативных предписаний. В то же время приведение процедур закупок в соответствие со стандартами конкуренции и прозрачности направлено в большей степени на борьбу с «условно патогенными» признаками коррупции, нежели с систематической коррупцией.

При этом мы полностью согласны с тем, что борьба с коррупцией, в том числе систематической, является особенно сложной проблемой, которого необходимо решать и путем принятия уголовных и дисциплинарных санкций, и с помощью мероприятий в сфере образования и структурных реформ. Сегодня средства борьбы с коррупцией подразумевают под собой исключительно наказания, однако не менее важны методы, призванные изменить культуру. Взяточничество можно устранить благодаря стремлению руководителей закупающих организаций искоренить коррупцию, реакции налогоплательщиков на коррупционные действия (например, путем требования отставки специалиста по закупкам) и высокой степени централизованного контроля.

Регулирование государственных закупок должно концентрироваться на выявлении специалистами по закупкам возможностей совершения коррупционных действий и на устранение таких возможностей путем применения сдерживающих механизмов. Эти механизмы основываются на принципах публичности закупочных правил, требующих предварительного раскрытия информации о технических спецификациях закупаемых товаров (работ и услуг), а также критериях отбора победителя закупки. Эффект их действия можно усилить за счет установленного порядка проведения самих процедур закупок, например, за счет использования запечатанных конвертов в конкурсе или запрета обсуждения условий закупки с отдельными участниками (ч. 2 ст. 51, ч. 2 ст. 77 Закона №44-ФЗ). Также необходимо определить четкий порядок доступа подрядчика (поставщика, исполнителя по контракту) к участию в закупках, а именно разрешить участвовать в закупочных процедурах только надлежащим образом квалифицированным лицам.

В зарубежной литературе отмечается, что часто реакцией на единичные коррупционные скандалы является быстрое введение новых мер, которые получают широкую огласку, но мало способствуют решению проблемы и могут иметь больше недостатков, чем преимуществ, сужая возможности усмотрения заказчиков при проведении закупочных процедур и увеличивая процессуальные издержки.

Можно прийти к выводу, что полностью искоренить коррупционные проявления в государственных закупках, к сожалению, не удалось ни одной стране, однако это совсем не означает, что неэффективны меры по ее снижению. Дело в том, что в настоящее время основные усилия контролирующих органов направлены на устранение последствий уже совершенных правонарушений и преступлений в сфере государственных закупок, а не на профилактику и предотвращение коррупции и других нарушений, в частности конфликта интересов.

Чтобы избежать коррупции и конфликта интересов при проведении государственных закупок, государства должны не только разработать руководящие принципы с четким определением коррупционных нарушений и конфликта интересов, но и на законодательном уровне закрепить требования к должностным лицам, действующим в закупочном процессе от имени заказчиков, раскрывать информацию о своих частных интересах и активах в дополнение к оправданию своих действий при принятии решений и др. Наличие четких механизмов взаимодействия субъектов контрактных отношений важно для обеспечения прозрачности и подотчетности в сфере государственных закупок и, следовательно, для предотвращения конфликта интересов и других форм коррупции.

**Список источников и литературы**

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) // Собрании законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрании законодательства РФ. – 2008. – № 52 (часть 1). – Ст. 6228.
3. Гусева Н.М. Анализ состояния системы государственных закупок Российской Федерации с позиции системного подхода // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2015. №4. С. 108-117.
4. Землин А.И., Корякин В.М. Актуальные проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы: моногр. М.: МГУУ ПМ, 2014. 220 с.
5. Рубцов В.Н. Мониторинг государственных закупок как механизм противодействия коррупции // Евразийская адвокатура. 2017. №1. С. 143-145.