Противодействие коррупции в государственных и муниципальных закупках

Российская федерация построена по федеративному принципу, в соответствии с которым четко выделяются три уровня управления — федеральный уровень (общенациональный), уровень субъектов федерации (региональный) и муниципальный (местное самоуправление). Каждый уровень управления, в пределах своих компетенций, осуществляет государственную политику, направленную на удовлетворение интересов общества. Финансовыми источниками реализации государственной политики являются государственные бюджетные и внебюджетные фонды, которые формируются, в первую очередь, за счет налоговых поступлений. Целевое эффективное и экономное расходование средств этих фондов позволяет государству обеспечивать реализацию поставленных перед ним целей. При этом значительная часть бюджетных и внебюджетных фондов расходуется на закупки товаров, выполнение работ и оказание услуг для удовлетворения государственных и муниципальных нужд. В связи с тем, что закупки в рамках государственного и муниципального заказа осуществляются за счет средств налогоплательщиков, эффективность расходования этих средств и противодействие их расхищению является одной из важнейших народнохозяйственных задач. Прямому расхищению бюджетных средств содействует коррупция в системе государственных и муниципальных закупок. Коррупция в сфере государственных закупок — одна из самых острых социальных проблем, стоящих перед правительствами, поскольку подрывает экономику, порождает цинизм и лицемерие в обществе [4]. Коррупционные действия производятся вопреки интересам страны, с целью расхищения бюджетных средств и одновременно направлены на извлечение личной выгоды соответствующим должностным лицом.

Особенностью коррупционных действий в сфере госзакупок является то, что они: – 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.). ъ

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. Примером коррупции во всех ее проявлениях, в том числе и в гос.закупках является строительство Космодрома «Восточный». По обнародованным эпизодам раскрыт целый спектр коррупционных схем. Это и завышение смет (по данным ФАС и Счетной палаты подразделение Спецстроя России «Дальспецстрой» не проводил конкурентные процедуры для определения подрядчика по расчету сметы строительства космодрома Восточный и заключил договор с «нужной» фирмой, что привело к завышению стоимости строительства на 18 %); и фиктивные работы (Следственный комитет возбудил дело против руководителя главного проектировщика ОАО «Ипромашпром» по привлечению фиктивных фирм для выполнения несуществующих работ по проектированию); и закупки материалов по завышенным ценам (Арестованного экс-главу «Дальспецстроя» Юрия Хризмана следствие подозревает в закупке цемента, труб и шин по существенно завышенным расценкам через подконтрольные фирмы. Хризман заявил, что ему было выгодно работать с проверенным поставщиком (сыном и близким другом) «по экономическим причинам». По версии следствия, Хризман вместе с сообщниками похитил 1,8 млрд руб.); и завышение стоимости работ («Спецстройтехнологии»​ заключили с ООО «ВИП-Стройинжиниринг» договоры на 3,8 млрд руб. по строительству жилья в Углегорске. Стоимость 1 кв. м жилья была определена в 31 тыс. руб. «ВИП-Стройинжиниринг» передал работы на субподряд ЗАО «ССР» и ООО «СК «Городок» уже по 16–19 тыс. руб. за 1 кв. м, то есть перерасход составляет более 60 %). Это неполный перечень коррупционных схем при строительстве Космодрома Восточный.

Одним из самых резонансных дел в Челябинской области о получении крупных взяток в сфере медицины должностным лицом стало дело Виталия Тесленко — бывшего министра здравоохранения. Следствием и судом установлено, что в период с января по октябрь 2012 года Виталий Тесленко систематически получал взятки в особо крупных размерах (часть 6 статья 290 УК РФ) за содействие представителям коммерческих организаций в заключении государственных контрактов на поставки высокотехнологичного медицинского оборудования в рамках программы модернизации здравоохранения Челябинской области на 2011–2012 годы. Всего за указанный период обвиняемый получил более 69 млн. рублей. Приговором суда Тесленко назначено наказание в виде 7 лет лишения свободы с отбыванием в колонии строгого режима, а также штрафа в размере 300 млн. рублей.

Поставить заслон нецелевому использованию государственных средств призвано законодательство, регламентирующее государственные закупки, а именно Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ. Для обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений создана контрактная система, в рамках которой расходуются денежные средства бюджетных и внебюджетных фондов. Целевое, эффективное и экономное расходование данных средств является приоритетной задачей контрактной системы. При заключении сделок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, используются как конкурентные, так и неконкурентные формы торгов. К неконкурентной форме относятся закупки у единственного поставщика. К конкурентной форме относятся следующие виды торгов: – конкурс (открытый, с ограниченным участием, двухэтапный); – электронный аукцион; – запрос котировок; – запрос предложений.

По данным Национального рейтинга прозрачности закупок за 2018 на долю электронных аукционов приходится большая доля всех совершаемых торгов (как по количеству, так и в денежном эквиваленте) более 50 %. Данный способ является удобным, эффективным, наиболее прозрачным и сводит на «нет» влияние со стороны, как заказчика, так и поставщика (исполнителя). Преимуществом данного способа является высокая конкуренция, а значит, коррупционные действия маловероятны. Недостатком же можно считать то, что заказчик не всегда может влиять на качество поставляемых товаров, исполнения услуг и выполнение работ. По мнению автора, остальные виды торгов создают благоприятную почву для создания коррупционных действий при заключении сделок. Запрос котировок и запрос предложений составляет малый объем всех закупок, 1,17 % и 1,39 % соответственно, так как запрос котировок ограничен законодательно (10 % совокупного годового объема закупок заказчика или 100 миллионов руб. в год), а запрос предложений имеет ограниченный перечень случаев закупок. Все виды конкурсов, а также неконкурентный способ заключения сделок с единственным поставщиком является, по мнению автора, основными видами сделок, при которых совершаются коррупционные действия. Важно отметить, что на малую долю всех проведенных конкурсов 8,7 %, приходится 27 % общего объема размещенного заказа. Это говорит, о дорогостоящих закупках. С единственным поставщиком заключается до трети всех сделок, где нередко цена диктуется самим продавцом. Данный вид сделок является самым коррупционным. При анализе НРПЗ можно сделать вывод о низкой конкуренции, так среднее число участников состоявшихся процедур в целом по госсектору составляет 2,71, что является следствием действия неэкономических фильтров: административных барьеров и коррупции.

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. В таком случае для устранения коррупции в сфере государственных закупок, следует предложить активную работу по минимизации коррупционных отношений методами кадрового и административного характера. Так как основная доля нарушений — результат осознанных и целенаправленных действий со стороны лиц, объявивших торги, ввиду наличия у них неправомерных интересов по поводу предмета аукциона или конкурса.

Коррупционные правонарушения в сфере госзакупок совершаются всегда умышленно, ибо невозможно представить себе получение чиновником корыстной выгоды случайно, «по неосторожности». В научных исследованиях, посвященных анализу проблем государственных закупок, выявлена зависимость эффективности функционирования системы госзакупок от эффективности административно-правового регулирования кадрового обеспечения управления в данной сфере, в том числе от количества занятых специалистов, уровня их подготовки, квалификации и правовой культуры, материального обеспечения. Недостаточная квалификация соответствующих специалистов, в том числе юристов, является серьезной проблемой хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) организаций по заключению договоров.

Антикоррупционные кадровые технологии в сфере государственных закупок можно определить как совокупность приемов и средств, связанных с подбором, расстановкой, обучением, воспитанием, профессиональной переподготовкой и повышением квалификации, а также осуществлением контроля за деятельностью работников государственных органов и организаций, в чьи трудовые (служебные) обязанности входит выполнение отдельных функций по осуществлению государственных закупок товаров, работ и услуг. Исходя из приведенного определения, антикоррупционные кадровые технологии в сфере государственных закупок представляют собой определенную систему, основными элементами которой являются: – предъявление соответствующих квалификационных требований к персоналу организации-закупщика, членам конкурсных (аукционных) комиссий, экспертам; – профессиональная подготовка, переподготовка, повышение квалификации работников закупающих органов и организаций; – антикоррупционное обучение и воспитание указанных лиц; – принятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в сфере закупок товаров, работ и услуг; – осуществление контроля за доходами и расходами лиц, осуществляющих деятельность в сфере государственных закупок. Методами же борьбы с проявлением коррупции в сфере госзаказа, применяемыми непосредственно на сотрудника, занятого в сфере закупа можно отнести: – проверка анкетных данных, биографии кандидата и отзывов с предыдущих мест работы; – специальные глубинные тестирования кандидатов при приеме на работу, что позволит получить достаточно четкий психологический портрет, в том числе, с точки зрения потенциальной склонности к незаконному обогащению за счет работодателя; – эффективная мотивация сотрудников. В европейских странах, чиновники, отвечающие за государственные закупки, выделены в отдельную категорию государственных служащих и получают более высокое вознаграждение за свою работу по сравнению с остальными своими коллегами — своеобразная «доплата за честность». Это поддерживает престиж профессии. – ротация сотрудников занятых в сфере госзакупок, что позволяет разрушить имеющиеся у недобросовестных чиновников договоренностей с поставщиками (исполнителями) – формирование корпоративной этики нетерпимости к коррупции.

Еще одним методом борьбы с проявлением коррупции в сфере госзаказа внедрение в практику проведение антикоррупционной экспертизы документации о закупки. Объектом рассматриваемой экспертизы являются следующие документы: 1) извещение о закупке; 2) инструкции участникам; 3) формы заявок и иных документов, представляемых претендентами на участие в конкурентных процедурах; 4) техническое задание; 5) проект контракта; 6) иные документы в зависимости от формы конкурентной процедуры. Целью антикоррупционной экспертизы документации о закупке являются выявление коррупциогенных факторов, т. е. таких положений (несоответствие начальной (максимальной) цены закупаемых товаров, работ, услуг среднерыночным ценам на данный тип и или вид товаров, работ, услуг; нереальные сроки выполнения контракта, «заточки» под определенный вид товара, завышенные требования к участнику размещения заказа и прочее), которые могут создать условия для возникновения коррупционных отношений, и выработка предложений по их устранению. Отчасти эту проблему законодатель пытается решить внедрением унифицированных типовых документов, применяемых в закупках: типовые контракты, каталог товаров, работ, услуг, пограничные сроки оплаты. Но госзакупки распространяются на разные сферы деятельности заказчиков, поэтому данные типовые формы не учитывают всей специфики и сложности отдельных закупов. Данный вид антикоррупционной экспертизы документации следует рассматривать как контроль, проводимый до размещения заказа, что предотвратит само проявление коррупции. При этом следует учитывать особенности и специфику деятельности заказчика (здравоохранение, строительство, НИР и т. д.), так как эксперт по выявлению коррупциогенных факторов должен обладать специальными знаниями не только в области контрактных правоотношений, но и знать предмет заказа, условия исполнения контракта в условиях деятельности заказчика. 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.