

УДК 343.9:346.5

М.А. МЕРКУЛОВ,

кандидат юридических наук, доцент

Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации

К ВОПРОСУ О КОРРУПЦИОГЕННЫХ ФАКТОРАХ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

В статье рассмотрены современное состояние и основные предпосылки коррупционных правонарушений и преступлений, связанных с процессом размещения заказов для государственных и муниципальных нужд на примере Нижегородского региона. Проанализированы типичные нарушения при организации и проведении конкурсов и аукционов, имеющие коррупционный характер. Обозначены общие направления деятельности государственных органов по устранению условий, способствующих коррупционным проявлениям в сфере использования бюджетных средств.

Ключевые слова: коррупция; коррупциогенные факторы; муниципальная служба; бюджетная сфера; размещение заказов; проведение аукционов.

Экономное и целевое использование бюджетных средств в условиях финансово-экономического кризиса – общегосударственная задача. На ее решение в настоящее время мобилизованы усилия государственных органов всех уровней. Определение четкой и работоспособной организационной структуры системы государственного финансового контроля позволит наиболее успешно противодействовать основным направлениям коррупционной деятельности в сфере незаконного расходования бюджетных средств [1, с. 8].

Коррупция является одним из наиболее опасных факторов в общественной жизни, деструктивно влияющих на состояние национальной безопасности государства. Деятельность коррумпированных чиновников направлена на получение личных или узко-корпоративных материальных благ, поэтому она разрушительно воздействует на основы конституционного строя и государственного устройства России.

В целях решения этой проблемы в 2008 г. был принят Федеральный закон «О противодействии коррупции». Закон устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В нем коррупция определяется путем перечисления противоправных действий, являющихся наиболее рельефным проявлением коррупции (злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление

полномочиями, коммерческий подкуп и т.п.), и указания на сущностный признак коррупции – незаконное использование лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства, сопряженное с получением выгоды, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими лицами. Коррупцией также признается совершение указанных действий от имени или в интересах юридического лица [2, с. 5].

Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», указывает, что данная экспертиза проводится в целях выявления в актах коррупциогенных факторов и их последующего устранения. В соответствии с законом коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции¹.

¹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон РФ от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 20.07.2009. – № 29. – Ст. 3609.

Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, в свою очередь являются:

- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права,

- установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям и др.²

Во исполнение Национального плана противодействия коррупции³, правоохранительные органы постоянно осуществляют мониторинг действующих и проектируемых нормативных правовых актов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Достаточно активная работа в этой сфере ведется и в Нижегородской области.

Так, например, прокуратурой Нижегородской области по результатам антикоррупционной экспертизы в 508 нормативных правовых актах и их проектах выявлено 675 коррупциогенных факторов. Коррупциогенные факторы выявлены в 2 нормативных правовых актах Правительства Нижегородской области, а также 247 нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

В целях устранения коррупциогенных факторов прокуратурой области внесено 39 требований об изменении нормативных правовых актов, принесено 197 протестов, направлено 6 представлений, 1 информационное письмо в органы местного самоуправления. В результате вмешательства прокуратуры области, коррупциогенные факторы исключены из 338 нормативных правовых актов и их проектов.

В 2012 г. на учет поставлено 1617 преступлений коррупционной направленности, что

на 56,8% превышает аналогичный показатель прошлого года (АППГ–1031), из них 195 фактов взяточничества (АППГ – 225) [3].

В то же время сравнительный анализ региональных данных показывает, что невозможно выделить какой-либо регион, в котором работа по всем направлениям могла быть оценена как положительная. Это свидетельствует о недостатках комплексной, системной организации работы по борьбе с коррупционной преступностью [4, с. 267].

Оптимизация и конкретизация административных процедур по выполнению государственных функций и по предоставлению государственных услуг в административных регламентах, а также проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, в том числе и административных регламентов, способствуют повышению эффективности борьбы с коррупцией государственных служащих. Упорядочение такой деятельности придает ей открытый и заранее предсказуемый характер, а следовательно, и способствует снижению коррупциогенных факторов [2, с. 8].

Среди наиболее распространенных и опасных направлений коррупционной деятельности в бюджетной сфере можно выделить злоупотребления должностным положением муниципальных служащих, связанных с процессом размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, связанные с «закачиванием» в коммерческие подконтрольные структуры бюджетных средств, для чего преступники готовят соответствующий пакет документов⁴.

Как правило, эти документы содержат заведомо ложные сведения и предназначены для так называемых «заказных» конкурсов, в которых уже заранее оговорено и включение в схему системы «отката». Определение как на начальном этапе, так и в процессе прокурорского реагирования по результатам их проведения истинного замысла проводимого конкурса бывает весьма сложно, а в некоторых случаях практически невозможно.

² Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 // Собрание законодательства РФ. – 08.03.2010. – № 10. – Ст. 1084.

³ О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 гг. и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: Указ Президента РФ от 13.03.2012 № 297 // Собрание законодательства РФ. – 19.03.2012. – № 12. – Ст. 1391.

⁴ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон РФ от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 25.07.2005. – № 30 (ч.1). – Ст. 3105.

Обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд рассматривается одним из направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции⁵.

В качестве относительно самостоятельного направления бюджетных правонарушений и преступлений, связанных с процедурой размещения государственных и муниципальных заказов, является создание должностными лицами, отвечающими за организацию и проведение конкурсов (аукционов) определенных коррупционных предпосылок для успешного прохождения конкурсного отбора «запланированными победителями». Как правило, данные нарушения имеют место в случаях, когда при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планируется выделить большой объем бюджетных средств.

В соответствии с действующим законодательством размещение заказа может осуществляться:

1) путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме;

2) без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах).

Существующая практика проводимых конкурсов при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд на муниципальном уровне далеко не «идеальна» с точки зрения соблюдения принципов результативности и эффективности использования бюджетных средств.

К основным проблемам борьбы с нецелевым и противоправным использованием бюджетных средств на муниципальном уровне необходимо отнести скрытые под легальной процедурой размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд противоправные схемы, существующие между участниками размещения заказа, которые в полной мере можно отнести к коррупционным.

Наиболее распространенными из них являются нарушения требований законодательства при принятии решения о способе размещения заказа. Происходит дробление аукционов на котировки, так как на уровне муниципальных образований котировки проводят в более короткий срок. Кроме того, имеют место нарушения законодательства относительно условий размещения заказа у единственного поставщика.

На практике заказчик не редко устанавливает неправомерные требования к участникам размещения заказа, в том числе требования к наличию документов, которые должны передаваться при приемке товара (сертификаты соответствия, гигиенические сертификаты и т.д.), противоречащие действующему законодательству. Вместе с этим необходимо отметить, что дополнительные требования (например, свидетельство о допуске к определенному виду или видам работ), которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, могут устанавливаться только к капитальному ремонту или к технически сложным или особо опасным объектам (например, работы в метро).

Заказчик, уполномоченный орган не вправе осуществлять путем запроса котировок размещение заказа на поставку одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг на сумму более чем пятьсот тысяч рублей в течение квартала. С целью избежать процедуры электронных торгов, заказчик размещает заказ путем запроса котировок.

Отсутствие установленных законодательством норм, касающихся минимальных и максимальных сроков выполнения работ, в зависимости от их сложности, напрямую указывает на наличие коррупциогенных факторов в действующем Федеральном законе «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Муниципальный заказчик, при размещении документации о торгах, иногда устанавливает абсолютно «нереальные» сроки выполнения работ. Соответственно потенциальные подрядчики не могут принять участие в данном аукционе, конкурсе, котировках. В большинстве случаев такие «работы», на выполнение которых размещался заказ, уже выполнены соответствующими подрядными организациями, находящимися в коррупци-

⁵ О противодействии коррупции: Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 29.12.2008. – № 52 (ч.1). – Ст. 6228.

онной связке с муниципальным заказчиком. Это может касаться как выполнения относительно небольших по материальным и временным затратам работ, так и строительства «за 5 дней» котельных, дорог и иных инфраструктурных объектов на территории муниципального образования.

Распространены факты, когда муниципальный заказчик, при размещении документации о торгах на официальном сайте для размещения информации о размещении заказов, не в полном объеме размещает информацию о работах. Например, заказчик не публикует проектную документацию, где должны быть сметы по каждому виду работ, ограничиваясь лишь сводным сметным расчетом. Очевидно, что потенциальные подрядчики не могут рассчитать объемы выполняемых работ на данном объекте и как правило отказываются от участия в торгах.

Имеют место случаи заключения контракта после проведения процедуры размещения муниципального заказа (аукциона, запроса котировок) на условиях, отличных от тех, которые предусмотрены документацией. В частности, происходит изменение условий контракта на стадии его заключения, либо внесение изменений путем подписания дополнительного соглашения, конкретизирующего цену, объем, а также сроки выполненных работ, за исключением случаев, разрешенных законодательством.

Существует и ряд других коррупционных схем, приводящих к искажению итогов проводимых торгов (конкурсов, аукционов, котировок) по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Так, при составлении технического задания (технических характеристик товара, оборудования) муниципальный заказчик заведомо «подгоняет» под «своего» подрядчика (поставщика) различные обязательные индивидуальные требования. Например, заказчик, требует точное количество единиц специализированной техники, определенное количество специалистов, либо их квалификацию, что уже по формальным основаниям оказывает влияние на итоги размещения заказов в отношении нежелательных конкурентов.

В ситуациях, когда по итогам проведения открытого аукциона в электронной форме выигрывает не тот подрядчик (поставщик), которого хотел бы видеть Заказчик, распространены факты

оказания давления на выигравших участников с целью вынуждения последних отказаться от заключения муниципального контракта.

Наряду с угрозой применения бюрократических и иных препятствий в дальнейшей деятельности выигравшего подрядчика (поставщика) со стороны муниципального заказчика, также могут использоваться системы «отката» либо «компромиссных уступок» по другим объектам торгов со стороны конкурентов.

В результате, на практике потенциальные подрядчики отказываются от участия в торгах, либо в дальнейшем уклоняются от заключения контракта.

В случае если победитель открытого аукциона в электронной форме признан уклонившимся от заключения контракта, заказчик вправе обратиться в суд с требованием о понуждении победителя открытого аукциона заключить контракт, а также о возмещении убытков, причиненных уклонением от заключения контракта, либо заключить контракт с участником открытого аукциона в электронной форме, который предложил такую же, как и победитель открытого аукциона, цену контракта или предложение о цене контракта которого содержит лучшие условия по цене контракта, следующие после предложенных победителем открытого аукциона условий.

В итоге, как правило, победителями оказываются фирмы, связанные «коммерческим» интересом с муниципальным заказчиком.

Кроме того, при составлении технического задания муниципальным заказчиком заведомо не прописывается качество материалов и оборудования, используемых при проведении ремонтных работ, в результате чего происходит умышленное завышение стоимости заказа, приводящее в итоге к противоправному расходованию бюджетных средств.

Так, например, заместитель главного врача Государственного учреждения «Специализированная кардиохирургическая клиническая больница» В. создал для ряда хозяйствующих субъектов преимущественные условия участия в торгах на поставку расходных материалов для кардиохирургии путем предоставления им доступа к техническому заданию до начала проведения данных торгов и возможности самим формировать спецификацию и завышенные начальные цены

предполагаемых к закупке товаров. В результате его действий бюджету области причинен ущерб в сумме 27,8 млн рублей [3].

В настоящее время стало очевидно, что работать исключительно по процедурному закону невозможно и неэффективно. В Послании президента РФ Д.А. Медведева к Федеральному Собранию говорилось о том, что Закон № 94-ФЗ исчерпал себя, ситуация с размещениями публичных заказов вышла за грань разумного, а потому необходимо разработать новый закон.

Результатом работы над новым порядком размещения публичных заказов, стал Проект федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг»⁶.

Законопроект направлен на решение основных проблем в данной сфере, хотя и содержит некоторые недостатки с точки зрения юридической техники. Он предусматривает нормирование, прогнозирование, планирование государственных и муниципальных нужд, и лишь потом – размещение заказа для их удовлетворения [5, с. 129].

Особо следует подчеркнуть то обстоятельство, что факты коррупционного поведения должностных лиц, которые могут повлиять на исход проводимых конкурсов, при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд, не единичное явление. Учитывая это обстоятельство, противовесом этому может быть только система мер, направленная на устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений в названной сфере.

Данная система предполагает, прежде всего:

– разработку комплексной межведомственной программы такими органами финансового контроля, как Счетная палата РФ, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральная служба по финансовому мониторингу, МВД России; Следственный комитет РФ, а также Генеральная прокуратура РФ.

– усиление координации и взаимодействия всех правоохранительных и контролирующих

органов в условиях исключения их внепроцессуальных, и ограничения контрольных прав в отношении проверок деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства⁷.

– создание действенного механизма мониторинга экономических преступлений и мер борьбы с ними, которые отвечали бы требованиям сегодняшнего дня [6, с. 10].

В заключение хотелось бы отметить, что сфера бюджетного финансирования, остается в настоящее время одним из «лакомых кусков» со стороны организованной, экономической и коррупционной преступности.

Имеются достаточные основания полагать, что коррупциогенные факторы в сфере закупок товаров, работ и услуг как на муниципальном, так и на государственном уровне, следует искать не только в имеющихся пробелах бюджетного и иного законодательства, но и в отсутствии должной системы организации контроля и надзора за целевым расходованием бюджетных средств, отвечающей реалиям сегодняшнего дня.

Список литературы

1. Васильева М.В. Стратегии развития системы государственного финансового контроля в России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2008. – № 10. – С. 8–14.
2. Попова Н.Ф. К вопросу о борьбе с коррупцией в сфере государственного управления // Административное право и процесс. – 2011. – № 10. – С. 5–8.
3. Работа органов прокуратуры области по противодействию коррупции. – URL: <http://prokuratura-nn.ru/rabota-organov-po-protivodeistviyu-korupci/rabota-organov-prokuratury-oblasti-po-protivodeistviyu-korupci.html>
4. Ильин И.В., Корелов О.А., Сухов С.Н. Закономерности коррупционной преступности в Приволжском федеральном округе // Актуальные проблемы экономики и права. – 2012. – № 1. – С. 262–267.
5. К вопросу о размещении государственных и муниципальных заказов (редакционный материал) // Журнал российского права. – 2012. – № 3. – С. 123–130.
6. Иванов П.И. Система мониторинга в деятельности подразделений БЭП (теоретико-правовая модель) // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2007. – № 2. – С. 7–11.

В редакцию материал поступил 12.10.12

⁶ О проекте Федерального закона № 68702-6 «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг»: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20.06.2012 № 549-6 ГД // Собрание законодательства РФ. – 25.06.2012. – № 26. – Ст. 3493.

⁷ О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности: Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 г. № 797 // Собрание законодательства РФ. – 19.05.2008. – № 20. – Ст. 2293.

Информация об авторе

Меркулов Максим Александрович, кандидат юридических наук, доцент кафедры криминологии, Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации

Адрес: 603144, г. Нижний Новгород, ул. Анкудиновское шоссе, 3, тел.: (8312) 465-92-42

E-mail: mmamis@rambler.ru

M.A. MERKULOV,

PhD (Law), Associate Professor

Nizhniy Novgorod Academy of the Ministry of Domestic Affairs of the Russian Federation

ON CORRUPTION FACTORS IN THE SPHERE OF GOODS, WORKS AND SERVICES PURCHASES ON MUNICIPAL LEVEL

The article views the modern state and main prerequisites of corruption offences and crimes connected with the process of allocating orders for state and municipal needs by the example of Nizhniy Novgorod region. The typical corruption breaches of law connected with organization and holding of competitions and auctions are analyzed. The author describes the main directions of state bodies' activities for eliminating the conditions promoting the corruption revelations in the sphere of budget funds utilization.

Key words: corruption; corruption factors; municipal service; budget sphere; allocation of orders; arranging of auctions.

References

1. Vasil'eva M.V. Strategii razvitiya sistemy gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v Rossii (Strategies of development of the state financial control in Russia), *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'*, 2008, No. 10, pp. 8–14.
2. Popova N.F. K voprosu o bor'be s korrupsiei v sfere gosudarstvennogo upravleniya (On the issue of struggle with corruption in the sphere of state management), *Administrativnoe pravo i protsess*, 2011, No 10, pp. 5–8.
3. *Rabota organov prokuratury oblasti po protivodeistviyu korrupsii* (Work of Oblast Prosecutor's office bodies on corruption counteraction), available at: <http://prokuratura-nn.ru/rabota-organov-po-protivodeistviyu-korupci/rabota-organov-prokuratury-oblasti-po-protivodeistviyu-korupci.html>
4. Il'in I.V., Korelov O.A., Sukhov S.N. Zakonomernosti korrupsionnoi prestupnosti v Privolzhskom federal'nom okruge (Patterns of corruption crime in Volga Federal District), *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, 2012, No. 1, pp. 262–267.
5. K voprosu o razmeshchenii gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakazov (redaktsionnyi material) (On the issue of allocating the state and municipal orders (editorial board material)), *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2012, No. 3, pp. 123–130.
6. Ivanov P.I. Sistema monitoringa v deyatelnosti podrazdelenii BEP (teoretiko-pravovaya model') (The system of monitoring in the work of BEP departments (theoretical-legal model)), *Vestnik Akademii ekonomicheskoi bezopasnosti MVD Rossii*, 2007, No. 2, pp. 7–11.

Information about the author

Merkulov Maksim Aleksandrovich, PhD (Law), Associate Professor of Criminology Chair, Nizhniy Novgorod Academy of the Ministry of Domestic Affairs of the Russian Federation

Address: 3 Ankudinovskoye Shosse, 603144, Nizhniy Novgorod, tel.:(8312) 465-92-42

E-mail: mmamis@rambler.ru
