

УДК 347.73+658.7

DOI 10.34822/2312-3419-2019-4-28-33

*Восканян Р. О., Дроздов В. Ю.
Voskanian R. O., Drozdov V. Yu.*

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ГОСЗАКУПОК: ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА

ANTI-CORRUPTION IN THE PUBLIC PROCUREMENT: EUROPEAN EXPERIENCE AND RUSSIAN PRACTICE

Статья посвящена исследованию экономических и юридических аспектов противодействия коррупции в сфере госзакупок в государствах – членах Европейского союза. Статистический анализ данных за последние десять лет позволил выявить ключевые экономические тенденции в сфере европейских госзакупок. Обзор европейского законодательства, регулирующего госзакупки, продемонстрировал высокую унификацию. Выявлена ключевая особенность европейского противодействия коррупции в сфере госзакупок – публичность: размещенные на открытых платформах списки наносят удар по деловой репутации коррупционеров.

The article is devoted to the study of the economic and legal aspects of combating corruption in the public procurement of member states of the European Union. Statistical data analysis over the past decade has revealed critical economic trends in the field of European public procurement. A review of European public procurement legislation has demonstrated high unification. Publicity is identified as a key feature of the European anti-corruption in public procurement: the lists posted on open platforms hit the business reputation of corrupt officials.

Ключевые слова: тендер, госзаказ, госконтракт, хищение, импортозамещение, протекционизм, принцип «не дискриминации».

Keywords: tender, state order, government contract, theft, import substitution, protectionism, non-discrimination principle.

Согласно данным Счетной палаты Российской Федерации, сумма нарушений законодательства в сфере государственных закупок за 2018 год в 5,5 раза выше суммы нарушений за 2016 год. Это почти втрое больше, чем по итогам 2017 года. Общая сумма включает нарушения законодательства и коррупционные преступления, поскольку невозможно осуществить хищение без предварительного сговора и согласования откатов с должностными лицами. В 2017 году в сфере закупок выявлены нарушения на 118,3 млрд руб., в 2016 году – на 53,05 млрд руб. [1]. В связи с данной проблемой возникает вопрос о несовершенстве действующего законодательства, регулирующего организацию государственных закупок и ответственность за нарушения и преступления в данной сфере. В мае 2019 года опубликованы изменения в двух ключевых федеральных законах, регулирующих процесс осуществления государственных закупок (госзакупки) в Российской Федерации. Ранее Федеральным законом от 23.04.2018 № 99-ФЗ введена в УК РФ ст. 200.4. «Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд» [2].

С 1 июля 2019 года вступили в силу большинство изменений в Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [3] и Федеральном законе от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [4]. Например, изменения, касающиеся закупок у единственного поставщика, и изменения, касающиеся права до 1 октября 2019 года изменить и (или) утвердить положение о закупке и план закупки для осуществления закупок

бюджетными учреждениями, государственными, муниципальными унитарными предприятиями. Действующая редакция предусматривает получение вышеуказанными формами организаций права на осуществление государственных закупок, в том числе за счет средств, полученных в качестве дара, пожертвований (благотворительных пожертвований), по завещанию.

Российское законодательство в сфере госзакупок претерпевает значительные и, главное, своевременные изменения. Скорость принятия финансовых решений возрастает, в рамках реализации государственной стратегии перехода к цифровой экономике требуется увеличение количества участников, проводящих госзакупки в электронной форме. Для повышения прозрачности процесса предпочтительней допускать к торгам лишь аккредитованных на электронных площадках участников. Перечисленные условия повышения эффективности госзакупок как раз и содержатся в изменениях действующего законодательства.

Процесс реформирования законодательства в сфере закупок шел одновременно в двух направлениях: создано множество разнообразных институтов для осуществления госзакупок и введены сложные правовые инструменты, регулирующие контрактные отношения [5]. Более того, зачастую правовые нормы сформулированы противоречиво, что оказывает негативное влияние на деятельность участников процедуры госзакупок [6].

Несмотря на процесс совершенствования, действующее законодательство в сфере госзакупок подвергается аргументированной критике. К примеру, отмечается, что «главным недостатком Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ можно считать отсутствие регламентации всех этапов закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [7]. На наш взгляд, подобная детализация неуместна, добавит механизму неповоротливости и лишней бюрократизации. Одновременно с этим увеличится временной период осуществления госзакупок, что повлечет за собой дополнительные финансовые расходы. Открытость госзакупок, обеспеченная электронными площадками, достаточна для стимулирования экономических агентов к наиболее эффективному, качественному и быстрому осуществлению всех процессов. Лишь работа в таком ключе позволяет экономическим агентам формировать деловую репутацию и рассчитывать на заключение будущих контрактов в условиях справедливой конкуренции и прозрачности рыночных отношений.

Для эффективного противодействия хищениям и совершаемым в совокупности коррупционным преступлениям необходимы разработка и принятие изменений действующего законодательства, которые позволят предупреждать хищения и коррупцию в сфере государственных закупок, и нам не обойтись без определенных имплементаций, полных или частичных, так как некоторыми государствами накоплен положительный опыт в данной сфере.

Для стремительного совершенствования российского законодательства в сфере госзакупок и изменения условий реализации экономической деятельности в рамках цифровизации представляется актуальным рассмотреть европейский опыт.

Государства Европейского союза (ЕС) реализуют две модели проведения госзакупок: централизованную, при которой используется единый закупочный центр, и децентрализованную, при которой каждый заказчик самостоятельно проводит закупки.

Децентрализованная модель имеет преимущество в своей гибкости, которая позволяет учесть тонкости формирования заявок на приобретение тех или иных товаров и услуг, но требует больших затрат. Централизованная модель обеспечивает крупнооптовые государственные закупки, а значит, и снижение затрат на закупочную деятельность в целом, но она менее мобильна и, стало быть, в меньшей степени учитывает нюансы в заявках на приобретение нужных государству товаров и услуг [8].

Обеспечение единых экономических возможностей, формирование высокой конкурентной среды для участников госзакупок возможны только при многообразии экономических агентов и качественной правовой регламентации. В этой связи в рамках ЕС разработаны согласованные минимальные правила проведения государственных закупок, внедренные в национальное законодательство каждого государства – участника ЕС. Обозначенные правила актуальны лишь для контрактов, превышающих определенную сумму. Если же сумма контракта не достигает поставленной границы, то применяются национальные правила госзакупок.

Изменения в национальном праве, регулирующем сферу закупок, могут быть отчасти продиктованы требованиями Европейской комиссии (ЕК). ЕК – главный контрольный орган ЕС в сфере госзакупок. В случае выявления нарушений возможно инициирование разбирательства в Суде ЕС, результатом которого могут стать изменения в национальном праве [9]. Таким образом, единообразие законодательства ЕС в сфере закупок подвергается постоянному контролю. Подобная политика унификации не всегда возможна, поскольку следует учитывать разный уровень экономического состояния государств – членов ЕС, их экономические возможности и бизнес-культуру.

Одновременно с этим ЕС продвигает идею об открытости рынка госзакупок для иностранных компаний. Так, компании смогут становиться участниками госзакупок иных государств. На наш взгляд, данная концепция требует существенной доработки. Нередко госзакупки выступают катализатором экономических процессов внутри государства, обеспечивают спрос на определенные виды продукции, стимулируя приток инвестиций в конкретные отрасли. Предложенная ЕС идея об открытости рынка может формировать так называемый «конфликт цели», при котором участвующие в госзакупках иностранные компании по различным причинам могут предложить товар по более низкой цене и подавить локального игрока, что противоречит цели экономического развития, поддержке местного производителя посредством госзакупок [10]. Исходя из этого следует существенно ограничивать долю иностранных компаний, способных выходить на местный рынок госзакупок. В условиях глобальной тенденции к политике протекционизма и продолжающейся в России политики импортозамещения это может отчасти стимулировать иностранные компании к продолжению процесса локализации производства.

Европейская практика проведения госзакупок также подразумевает использование интернет-технологий. Однако различие ЕС и России по данному вопросу кроется в мотивации. В Российской Федерации ключевым мотивом осуществления интернет-торгов является желание повысить прозрачность и скорость процессов, обеспечить экономический рост. В ЕС же основным мотивом является возможность сэкономить деньги налогоплательщиков посредством сокращения расходов на содержание бюрократической машины [11].

Достижение цели исследования практики противодействия коррупции в сфере госзакупок в странах ЕС первоначально требует выявления причины корыстного умысла, для чего необходимо рассмотреть объемы тендеров в странах ЕС в денежном эквиваленте.

В таблице представлены данные за 2009 – май 2019 года, в которых государства – члены ЕС ранжированы по сумме реализованных тендеров по итогам 2018 года.

Таблица

Сумма реализованных тендеров, млрд евро

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Франция	56,8	30,7	18,6	18,5	23,2	18,2	22,6	102,3	114,9	62,1	1,1
Великобритания	107,4	68,2	68,4	57,2	55,1	74,1	77,6	95,3	64,5	39,4	0,4
Германия	26,1	16,3	12,1	13,4	11,7	10,9	15,1	27,7	36,2	31,2	0,2
Польша	38,0	31,2	28,6	21,5	24,6	23,1	22,7	19,8	32,1	20,6	0,1
Италия	52,5	35,3	28,1	24,4	24,4	21,2	27,6	29,9	27,8	18,7	0,9
Испания	46,9	29,1	17,5	11,6	15,6	16,9	13,5	24,2	20,1	18,5	0,1
Швеция	10,2	4,0	2,4	2,6	1,4	2,0	3,2	4,7	14,1	7,8	0,0
Нидерланды	14,7	9,6	5,3	4,7	1,1	3,0	3,7	9,5	13,4	7,3	0,1
Швейцария	1,7	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	4,7	4,1	0,0
Бельгия	10,0	5,3	4,2	4,0	3,5	3,4	3,4	3,8	5,0	3,9	0,0

Примечание: составлено автором на базе данных Opentender [20].

На протяжении последних трех лет лидером является Франция. Государство реализует принцип «не дискриминации», позволяющий иностранным компаниям участвовать в тендерах. Однако с целью обеспечения роста собственной экономики во французском законода-

тельстве есть судебное решение, из которого следует, что компании, согласные локализовать свое производство во Франции после выигрыша тендера, имеют приоритет перед иными компаниями, участвующими в конкурсе [12]. Это подтверждает вышесказанное о необходимости обеспечения в первую очередь экономической безопасности государства, объявляющего тендер, и стимулирования локализации производства необходимой государству продукции, товаров и услуг.

Во Франции на протяжении многих лет осуществляются профилактика коррупции и борьба с ней в сфере госзакупок. С начала 1990-х в Республике действует Межведомственная комиссия по контролю за рынками государственных заказов и общественных работ. Французское законодательство отдельно выделяет такой вид коррупции, как покровительство, под которым понимаются действия чиновников, распределяющих заказы и предоставляющих частному предприятию незаконные льготы [13]. Административный контроль осуществляется руководителями организаций, ведомственными инспекциями, Центральной службой предотвращения коррупции, Счетной палатой и региональными счетными палатами. Согласно ч. 2 ст. 40 УПК Франции каждый государственный или муниципальный служащий, до сведения которого в рамках исполнения его функций дошла информация о противоправном действии, должен немедленно сообщать об этом прокурору [14].

Крупные госзакупки осуществляла на протяжении многих лет и Великобритания. Госзакупки в Великобритании регулируются законодательством ЕС, следовательно, в данном государстве также действует принцип «не дискриминации». Широкий резонанс получил тендер 2011 г., выигранный немецкой компанией Siemens, на сумму 1,6 млрд британских фунтов стерлингов. Противники членства Великобритании в ЕС безусловно использовали инцидент, чтобы подчеркнуть возможный вред экономике государства от принципа «не дискриминации». В 2010 г. Великобритания от децентрализованной системы осуществления госзакупок перешла к централизованной. Отметим, что именно в этот период практически вдвое сократились расходы государства на закупки.

Представляет интерес практика госзакупок в наиболее крупной экономике ЕС – Германии. В государстве децентрализованная система госзакупок, и каждый уровень (федеральный, региональный и муниципальный) обладает независимостью при решении бюджетных вопросов. Согласно данным Федерального министерства по экономике и энергетике Германии, большая часть госзакупок осуществляется на муниципальном уровне, а меньшая – на федеральном [15]. В Германии требуется обязательное участие более чем одного конкурсанта, а также допускаются иностранные участники. Принцип «не дискриминации» действует в этой стране с 1960-х годов и к моменту популяризации данной модели в ЕС действовал уже много лет. Принцип распространяется и на тендеры внутри самой Германии: если некий регион или муниципалитет объявляет тендер, то участвовать могут не только локальные представители, но и представили иных земель ФРГ и (или) иностранных государств.

Заслуживает отдельного внимания опыт Германии в предупреждении преступлений в сфере госзакупок, так как немецкое уголовное законодательство схоже с уголовным правом России. Всю деятельность в сфере государственных закупок контролирует Федеральное министерство экономики, изменение национального законодательства происходит через процесс адаптации к нормам ЕС. Важную роль в формировании госзакупок играют назначенные независимые исполнители, они находятся под контролем Счетной палаты и органов надзора. Данные независимые исполнители являются регуляторами госзакупок в ФРГ, в процессе исполнения должностных обязанностей их запрещено увольнять с работы, нормативными источниками служат: параграф 19 GWB, параграф 20 «запрещение дискриминации», закон против недобросовестной конкуренции, а также антимонопольное законодательство. Для квалификации коррупции должностных лиц, участвующих в государственных закупках, используется раздел 30 УК ФРГ, а также другие законы. По статистике количество физических и юридических лиц, привлеченных к уголовной ответственности за преступления в сфере госзакупок в ФРГ, незначительно: преобладают административные штрафы, размер которых может

быть очень большим и может превосходить штрафы за аналогичные наказания в ЕС (до 10 млн евро за умышленные преступления, до 5 млн евро за неосторожные преступления).

Госзакупки в Италии также децентрализованы, любые региональные или местные органы власти, а также национальные или местные публичные образования (специально созданные некоммерческие организации для решения общественных задач) могут являться заказчиками госзакупок.

Германию и Италию объединяет и схожая политика противодействия коррупции в сфере госзакупок, подразумевающая включение юридического лица в открытый реестр юридических лиц, совершивших коррупционные правонарушения [16]. Повышение прозрачности – один из основных векторов итальянской политики в сфере госзакупок. В Законе о государственных закупках прописаны сферы деятельности, наиболее подверженные коррупции. Заключение контрактов в указанных сферах обязывает муниципалитеты оглашать списки организаций, с которыми они имеют дело [17]. Публичность нарушений в сфере госзакупок отрицательно сказывается на деловой репутации компаний, отдельных руководителей. В этой связи в Германии, наряду с иными государствами ЕС, активно распространяется внутренняя комплаенс-система, направленная на соблюдение нормативных правовых актов международного и национального уровней в основном в сферах антимонопольного законодательства и законодательства о защите конкуренции, а также антикоррупционного законодательства [18].

Госзакупки в Бельгии в денежном эквиваленте уступают другим странам Евросоюза. В бельгийском законодательстве отсутствует специальная норма об ответственности за нарушение порядка осуществления госзакупок, в связи с чем уголовные правонарушения в этой сфере квалифицируются как коррупционные деяния в публичной сфере. Ответственность, в зависимости от степени тяжести преступления, может наступить как в виде тюремного заключения, так и в виде штрафа [19].

Таким образом, европейский опыт противодействия коррупции в сфере госзакупок на протяжении последних лет максимально унифицируется. Это формирует условия для использования эффективных и зарекомендовавших себя инструментов противодействия коррупции. Данная стратегия позволяет государствам – членам ЕС создавать единое нормативно-правовое и экономическое пространство.

Формирование экономических и правовых условий реализации процедуры госзакупок в Российской Федерации – стратегически важная задача. Положительный социально-экономический эффект может быть достигнут при унификации законодательства по процедуре осуществления госзакупок и ответственности за нарушения в данной сфере в государствах – членах Евразийского экономического союза. Значительный объем товарооборота и качественные экономические связи с государствами – членами ЕАС подчеркивают важность формирования единой политики противодействия коррупции в сфере госзакупок, особенно в условиях разработки и реализации долгосрочных совместных инфраструктурных проектов.

Подводя итог вышесказанному, следует еще раз отметить необходимость лимитирования иностранных участников, допускаемых до госзакупок в Российской Федерации. Госзакупки – серьезный инструмент формирования спроса на отечественную продукцию, экономического роста и качества жизни населения. Важно использовать данный инструмент регулирования рыночных отношений максимально эффективно для развития разных отраслей экономики.

Литература

1. Главными поставщиками микроэлектроники в Россию оказались три страны Азии. URL: <https://www.rbc.ru/economics/> (дата обращения: 27.09.2019).
2. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон от 23.04.2018 № 99-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 18. Ст. 2569.

3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 652.
4. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : федер. закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 28.11.2018) // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.
5. Смирникова Ю. Л., Кривикова М. А. Административная ответственность за нарушения порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства // Административ. право и процесс. 2017. № 11. С. 35–39.
6. Смирникова Ю. Л. Неопределенность юридической конструкции ответственности за нецелевое использование бюджетных средств (соотношение норм КоАП РФ и БК РФ) // Административ. право и процесс. 2009. № 4. С. 15–17.
7. Катвалян А. Э. Развитие системы правового регулирования государственных закупок в России // Финансовое право. 2019. № 1. С. 41–45.
8. Осипов Г. В., Глотов В. И. Масштабы, механизм и причины «бытовой коррупции» // Вестн. РАЕН. 2017. Т. 17. № 1. С. 3–7.
9. Касьянов Р. А., Смазнова А. П. Контроль в сфере государственных закупок в ЕС и ЕАЭС: сравнительный анализ полномочий Европейской комиссии и Евразийской экономической комиссии // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 11. С. 74–80.
10. Тищенко Т. В. Институциональная среда государственных закупок и ее влияние на деятельность экономических субъектов // Рос. предпринимательство. 2019. Т. 20, № 1. С. 123–140.
11. E-procurement // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en (дата обращения: 27.09.2019).
12. Conseil d'Etat, 7 /10 SSR, du 14 janvier 1998, 168688, publié au recueil Lebon. URL: <https://www.conseil-etat.fr/>
13. Бочарников И. В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Гос. власть и местное самоуправление. 2008. № 9. С. 16–23.
14. Марку Ж. Борьба против коррупции во Франции // Журн. рос. права. 2012. № 7. С. 34–40.
15. Public Procurement in Germany // Федеральное министерство экономики и энергетики Германии. URL: <https://www.bmwi.de/Navigation/EN/Home/home.html> (дата обращения: 27.09.2019).
16. 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.
17. Цирин А. М., Дымберова Э. Д., Шиндяпина Е. Д. Финансовые механизмы против коррупции: международные стандарты и национальные решения // Журн. рос. права. 2013. № 9. С. 100–113.
18. Сушкова О. В. Конкурентные механизмы оборота фармацевтических изделий и биотехнологий в предпринимательской деятельности // Конкурентное право. 2019. № 2. С. 17–24.
19. Семькина О. И. Криминализация финансово-хозяйственных отношений в сфере государственных закупок (компаративистский анализ) // Журн. зарубеж. законодательства и сравн. правоведения. 2018. № 3. С. 161–170.
20. Opentender // European Union. URL: <https://opentender.eu/start> (дата обращения: 27.09.2019).