Антикоррупционное регулирование закупок для государственных и муниципальных нужд

Т. В. Соловьев

*Морской технический колледж имени адмирала Д. Н. Сенявина
Санкт-Петербург, Россия*

Аннотация

Рассматривается актуальное состояние применения норм закона 44-ФЗ, который регулирует осуществление закупок для государственных (муниципальных) нужд, в том числе для обеспечения деятельности образовательных организаций. Описаны тенденции, которые указывают на расширение круга лиц, которые могут быть привлечены к ответственности за коррупционные преступления при нарушении норм Закона 44-ФЗ. Обоснована необходимость принятия мер по развитию правовой грамотности рядовых сотрудников бюджетных учреждений, формирования у них понимания процесса осуществления государственных закупок, своей роли и потенциальной ответственности при участии в этом процессе. Несмотря на то, что директора школ, колледжей и вузов, главные врачи учреждений здравоохранения, фактически были участниками государственных закупок, случаев привлечения их к уголовной ответственности за нарушения закона практически не фиксировалось. Однако на современном этапе в условиях реформирования законодательства в области государственных закупок может существенно измениться роль не только директора бюджетного учреждения и заместителя по АХЧ, но и иных работников.

Ключевые слова

государственные закупки, закупки образовательных организаций, коррупция, нормативное регулирование, Закон 44-ФЗ

Для цитирования

Соловьев Т. В. Антикоррупционное регулирование закупок для государственных и муниципальных нужд // Юридическая наука и практика. 2020. Т. 16, № 4. С. 62–67. DOI 10.25205/2542-0410-2020-16-4-62-67

Anti-Corruption Regulation of the Implementation of Procurement for State and Municipal Needs

T. V. Solovyov

*Admiral Senyavin Marine Technical College of St. Petersburg
St. Petersburg, Russian Federation*

Abstract

The article discusses the current state of application of the law 44-FZ, which regulates the implementation of procurement for state (municipal) needs, and, in particular, to ensure the activities of educational organizations. The article describes the trends that indicate the expansion of the circle of persons who can be brought to justice for corruption crimes in violation of the law 44-FZ. The article substantiates the need to take measures to develop legal literacy of ordinary employees of budgetary institutions, to form their understanding of the process of public procurement, their role and potential responsibility when participating in this process. Despite the fact that principals of schools, colleges and universities, chief doctors of health institutions, were actually participants in public procurement, cases of bringing them to criminal responsibility for violations of the law were practically not recorded. However, at the present

stage, in the context of reforming legislation in the field of public procurement, not only the roles of the Director of a budget institution and the Deputy for ahh, but also other employees may change significantly.

Keywords

public procurement, procurement of educational organizations, corruption, regulatory regulation, Law 44-FZ

For citation

Solovyov T. V. Anti-Corruption Regulation of the Implementation of Procurement for State and Municipal Needs. *Juridical Science and Practice*, 2020, vol. 16, no. 4, p. 62–67. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2020-16-4-62-67

С 2014 г. вступил в силу Федеральный закон № 44-ФЗ¹ от 5 апреля 2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее Закон № 44-ФЗ), который предусмотрел, что действующая на современном этапе контрактная система базируется на взаимодействии предпринимателей и государства под влиянием рыночных механизмов. Результатом данного взаимодействия выступает заключение и реализация государственных (муниципальных) контрактов, имеющих целью поставку необходимых товаров, работ, услуг для органов власти и бюджетных учреждений (школ, больниц, поликлиник, детских центров и т. д.).

Контрактные правоотношения характеризуются специфическим субъектным составом. В частности, в отношениях в сфере госзакупок принимают участие следующие субъекты [1]:

- 1) заказчики (государство через органы власти, органы муниципальных образований, бюджетные учреждения и конкретных должностных лиц).
- 2) участники закупок (исполнители, поставщики товаров, подрядчики).
- 3) контролирующие органы.

Отдельно ряд авторов выделяет субъектов, осуществляющих информационное и бухгалтерское обслуживание процесса государственных закупок. Это, к примеру, государственные казенные учреждения «службы заказчика», существующие в большинстве исполнительных органов государственной власти (далее ИОГВ) локального и регионального уровня – администраций районов и городов, централизованные бухгалтерии при ИОГВ, которые осуществляют планирование государственных закупок для подведомственных учреждений образования, здравоохранения, культуры и др., а также организации, которые ведут информационные ресурсы в области государственного заказа (администрирование сайтов «госзакупки», правовое просвещение участников, консультации и т. д.) [2].

Правовой статус субъектов правоотношений в области государственных (муниципальных) закупок существенно зависит от вида закупок. Так, Закон № 44-ФЗ² определяет три вида субъектов государственных закупок со стороны государства:

- государственные заказчики;
- муниципалитеты;
- отдельные бюджетные учреждения (действуют через ИОГВ – распорядителей бюджетных средств).

Заказчиком, в соответствии с Законом № 44-ФЗ, могут являться государственные и муниципальные заказчики, а также бюджетные учреждения.

Интересно, что в соответствии с утратившим силу прежним Законом о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд бюджетные учреждения были названы «иными» заказчиками, что предполагало их особый правовой статус в сравнении с органами власти и муниципалитетами. После принятия Закона № 44-ФЗ статус бюджетных учреждений не изменился, ввиду чего пред-

¹ Федеральный закон № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Рос. газета. 12.04.2013. URL: <https://rg.ru/2013/04/12/goszakupki-dok.html>

² Там же.

ставляется целесообразным и сегодня именовать их в тексте норм закона «иными» заказчиками, поскольку бюджетные учреждения как субъект госзаказа нуждаются в дополнительном утверждении своих полномочий в рамках конкретного госконтракта со стороны ИОГВ.

Из основных проблем внедрения договорной конструкции государственного контракта в литературе отмечается неразработанность процедуры отбора потенциальных поставщиков и их ранжирования, порядка заключения рамочного контракта и его существенных условий, необходимость внедрения мер по соблюдению центральным закупочным органом законодательства при проведении конкурентного отбора участников рамочных соглашений и т. д.

В рамках развития и реализации инфраструктурного обеспечения необходимы следующие мероприятия.

1. Пересмотр системы государственных закупок, повышение открытости системы, предоставление со стороны ИОГВ консультаций для предприятий по получению государственного заказа как фактора роста конкурентоспособности. Размещение консультационных материалов на сайтах правительства регионов.

2. Пересмотр норм о тендерах. Например, известны случаи, когда школа или больница обязаны заключить госконтракт с поставщиком, который территориально расположен очень далеко, ввиду того, что поставщик предложил меньшую цену. В рамках этого не только может затягиваться процесс осуществления государственной закупки и выполнения работ, но и сам товар (работа, услуги) станут более дорогостоящими с учетом доставки.

3. Расширение спектра участников государственных закупок для бюджетных учреждений. В их число следует включать организации малого бизнеса и индивидуальных предпринимателей.

Кроме того, следует сказать, что за последние годы в Санкт-Петербурге и Москве число закупок у единственного поставщика выросло. Такая ситуация подразумевает, что у предприятия, предлагающего бюджетному учреждению товар или услугу, конкуренты отсутствуют, что открывает возможности для коррупционных схем [3].

Это связано с тем, что заказчики – бюджетные учреждения стараются обходить конкурентные процедуры путем осуществления закупок через унитарные предприятия, которые имеют право проводить закупки в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ³ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Таким образом, наблюдается ухудшение уровня прозрачности и понижение уровня конкурентности госзакупок, что порождает случаи коррупции в системе осуществления закупок товаров и услуг для нужд бюджетных учреждений и организаций.

В рамках такой тенденции сегодня наблюдается процесс ужесточения нормативного регулирования процесса государственных закупок. В частности, сегодня расширен круг физических лиц, которые потенциально могут быть привлечены к уголовной ответственности при проведении госзакупок. Если ранее этот круг лиц ограничивался только должностными лицами (представители органов власти), а также материально ответственными лицами бюджетной организации (например, директор школы и заместитель директора по административно-хозяйственной части), то сегодня к уголовной ответственности может быть привлечен более широкий круг физических лиц, участвующий в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

В соответствии со ст. 200.4 и 200.5 Уголовного кодекса⁴ Российской Федерации преступлениями в настоящее время являются злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд и подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего и члена комиссии по осуществлению закупок. При

³ Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Рос. газета. 22.07.2011. URL: <https://rg.ru/2011/07/22/zakupki-dok.html>

⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Рос. газета. 08.07.2010. URL: <https://rg.ru/2007/11/12/ukrf-dok.html>

этом подкуп может совершить фактически любой сотрудник бюджетной организации или учреждения.

Помимо этого, в ст. 304 Уголовного кодекса внесены изменения, которые устанавливают ответственность за провокацию подкупа для любого лица – сотрудника бюджетного учреждения или органа власти, в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд (действует с 3 мая 2018 г.).

До введения описанных изменений в уголовном законодательстве можно было выделить две группы лиц, привлекаемых к уголовной ответственности за противоправные деяния в сфере госзакупок: это должностные лица (представители органов власти) и предприниматели (участники госзакупок).

При этом, несмотря на то что директора школ, колледжей и вузов, главные врачи учреждений здравоохранения фактически были участниками государственных закупок, случаев привлечения их к уголовной ответственности за нарушения закона практически не фиксировалось. Однако на современном этапе в условиях реформирования законодательства в области государственных закупок может существенно измениться не только роль директора бюджетного учреждения и заместителя по АХЧ, но и иных работников.

В том числе, к примеру, преподавателей, которые прошли обучение по применению норм Закона № 44-ФЗ и де-юре могут принимать участие в процессе государственных закупок, хотя де-факто их деятельность в большей степени связана с образованием, чем с хозяйственным обеспечением образовательной организации. Так, сегодня каждая образовательная организация должна иметь в штате одного-двух работников (в зависимости от численности штата), которые прошли обучение по взаимодействию в рамках контрактной системы государственных закупок, т. е. потенциально могут осуществлять закупки от имени организации.

Для сотрудников органов власти Уголовный кодекс предусматривает целый комплекс статей, указанных в главе о преступлениях против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Наиболее часто таких лиц привлекали к уголовной ответственности за злоупотребление или превышение служебных полномочий (ст. 285, 286 Уголовного кодекса).

Ко второй категории лиц, привлекаемых к ответственности, можно отнести лиц, обладающих управленческими полномочиями в коммерческих организациях (руководитель предприятия) и организациях, осуществляющих закупки (директор школы или вуза, больницы и др.), которых, как правило, привлекали к уголовной ответственности за коммерческий подкуп, мошенничество, в случае если они на договорной основе проводили скрытый тендер, не позволяющий создать конкурентные условия для иных возможных поставщиков.

В то же время сложилась практика, при которой должностные лица органов власти и директора бюджетных учреждений с целью минимизации степени ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной и т. п.) поручали организацию госзакупок своим сотрудникам, заключая договоры с компаниями на организацию конкурсов или выполнение отдельных функций, например приемки товаров, работ, услуг [4].

Во многих случаях такая практика позволяла избежать уголовной ответственности должностным лицам и управленцам бюджетных учреждений, поскольку они не отвечали за нарушения процедур при проведении госзакупок, допущенные сотрудниками привлеченных коммерческих организаций либо рядовыми сотрудниками бюджетного учреждения (например, педагогами). Сотрудники коммерческих организаций также не несли уголовной ответственности, поскольку не выполняли управленческие функции, т. е. не являлись субъектами уголовного преступления.

Вводя в Уголовный кодекс ст. 200.4 и 200.5, законодатель, таким образом, устраняет имеющийся пробел. Благодаря корректировке законодательства, к уголовной ответственности будет привлекаться отдельная категория граждан, не являющихся должностными лицами, руководителями бюджетных организаций или лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой организации.

Указанная категория лиц определена законодательством так: работник контрактной службы, контрактный управляющий, член комиссии по осуществлению закупок, которым, к примеру, может быть и простой учитель или преподаватель, лицо, осуществляющее приемку поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг [5].

Такой подход, с одной стороны, будет способствовать минимизации коррупционных проявлений в области государственных закупок, но с другой – может поставить под удар рядовых сотрудников бюджетных учреждений – учителей, врачей, художественных руководителей и др. Это требует принятия мер по развитию правовой грамотности рядовых сотрудников бюджетных учреждений, формирования у них понимания процесса осуществления государственных закупок, своей роли и потенциальной ответственности при участии в этом процессе.

В то же время можно сегодня отметить и тенденцию совершенствования законодательства в области государственных закупок в следующих направлениях:

- 1) рост значимости общественного контроля;
- 2) повышение открытости и прозрачности системы государственных закупок;
- 3) ужесточение ответственности за преступления в данной сфере;
- 4) снижение числа возможностей для проявления коррупционной составляющей в области государственных закупок;
- 5) обеспечение практического равенства участников торгов в рамках отдельно взятого контракта;
- 6) максимальное использование электронных сервисов, электронного документооборота;
- 7) регламентация общей процедуры осуществления государственных закупок.

Основной целью формирования контрактной системы в сфере закупок является обеспечение максимальной эффективности бюджетных расходов, что сегодня составляет также одну из актуальных проблем в Российской Федерации.

Список литературы

1. **Бальсевич А. А., Подколзина Е. А.** Причины и последствия низкой конкуренции в государственных закупках в России // Экон. журнал ВШЭ. 2017. Т. 18, № 4. С. 563–585.
2. **Беляева О. А.** Контрактная система: основные проблемы правоприменения и пути их преодоления // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 34–44.
3. **Гапанович А. В.** Профессионализм заказчика как принцип контрактной системы в сфере закупок // Юрист. 2014. № 12. С. 16–20.
4. **Плещенко В.** Работа с поставщиками: организационно-методические аспекты // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 6. С. 86–94.
5. **Сироткина Н.** Система государственных и муниципальных закупок в РФ: анализ механизмов повышения информационной открытости // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 3. С. 13–20.

References

1. **Balsevich A. A., Podkolzina E. A.** Reasons and consequences of low competition in public procurement in Russia. *Econ. Journal of Higher School of Economics*, 2017, vol. 18, no. 4, p. 563–585. (in Russ.)
2. **Belyaeva O. A.** Contract system: main problems of law enforcement and ways to overcome them. *Journal of Russian Law*, 2015, no. 7, p. 34–44. (in Russ.)
3. **Gapanovich A. V.** Professionalism of the customer as a principle of the contract system in the field of procurement. *Lawyer*, 2014, no. 12, p. 16–20. (in Russ.)
4. **Pleshchenko V.** Work with suppliers: organizational and methodological aspects. *Problem of theory and practice of management*, 2017, no. 6, p. 86–94. (in Russ.)

5. **Sirotkina N.** System of state and municipal procurement in the Russian Federation: analysis of mechanisms for increasing information openness. *Problem of theory and practice of management*, 2017, no. 3, p. 13–20. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию

Received

12.10.2020

Сведения об авторе / Information about the Author

Соловьев Тарас Викторович, начальник отдела воспитательной работы СПб ГА ПОУ «Морской технический колледж им. адмирала Д. Н. Сенявина» (Санкт-Петербург, Россия)

Taras V. Solovyov, Head of the Department of educational work of Admiral Senyavin Marine technical College of St. Petersburg (St. Petersburg, Russian Federation)

wti135@yandex.ru