

## ЮРИДИЧЕСКИЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПУТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

**Егоров О. Н.**

*Челябинский государственный университет*

*г. Челябинск, Российская Федерация*

*E-mail: yegorov@narod.ru*

*<https://orcid.org/0000-0003-3747-5010>*

**Аннотация.** Последние два десятилетия в нашей стране на стыке между юриспруденцией, экономикой и менеджментом бурно развивается новая отрасль знаний — наука о закупках товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. Адекватное обеспечение собственных потребностей органов государственной власти и местного самоуправления, подведомственных им учреждений, а также, что особенно важно, должное снабжение указанных структур при выполнении ими их функций крайне важно не только для государства, его субъектов, муниципалитетов, но и для всего общества, для каждого человека, постоянно или временно проживающего на российской территории. При этом уровень коррупции в закупках значителен, что обуславливает необходимость принятия соответствующих мер. Намечить пути решения проблемы — цель настоящей статьи, автор которой с 2005 года занимается теорией и практикой закупок. Совершенствование контроля и надзора в рассматриваемой сфере, правильное целеполагание, расширение круга случаев общественного обсуждения закупок, упрощение условий применения национального режима, унификация и стандартизация технических заданий, в том числе описаний объекта закупки, и условий заключаемых государственных и муниципальных контрактов, увеличение доли электронных аукционов среди способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), адекватная приёмка поставляемых товаров, результатов выполненных работ и оказанных услуг — вот основной перечень предлагаемых автором мер.

**Ключевые слова:** закупки, противодействие коррупции, совершенствование системы прокьюремента.

**Для цитирования:** Егоров, О. Н. Юридические, экономические и организационные пути противодействия коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок / О. Н. Егоров // Правопорядок: история, теория, практика. — 2021. — № 2 (29). — С. 87–91.

## JURIDICAL, ECONOMIC AND ORGANIZATIONAL WAYS OF COMBATING CORRUPTION IN THE FIELD OF STATE AND MUNICIPAL PROCUREMENT

**O. N. Yegorov**

*Chelyabinsk State University*

*Chelyabinsk, Russian Federation*

*E-mail: yegorov@narod.ru*

*<https://orcid.org/0000-0003-3747-5010>*

**Abstract.** Over the past two decades, a new branch of knowledge — the science of procurement of goods, works and services for state and municipal needs-has been rapidly developing in our country at the junction between law, economics and management. Adequate provision for the own needs of state and local government bodies and their subordinate institutions, as well as, most importantly, proper supply of these structures in the performance of their functions is extremely important not only for the state, its subjects, municipalities, but also for the entire society, for

every person permanently or temporarily residing in the Russian territory. At the same time, the level of corruption in procurement is significant, which makes it necessary to take appropriate measures. The purpose of this article, the author of which has been engaged in the theory and practice of procurement since 2005, is to outline ways to solve the problem. Improving control and supervision in the area under consideration, correct goal setting, expanding the range of cases of public discussion of procurement, simplifying the conditions for applying the national regime, unifying and standardizing technical specifications, including descriptions of the object of purchase, and the conditions of concluded state and municipal contracts, increasing the share of electronic auctions among the methods for determining the supplier (contractor, contractor), adequate acceptance of delivered goods, the results of work performed and services rendered—this is the main list of measures proposed by the author.

**Keywords:** procurement, anti-corruption, improvement of the procurement system.

**For citation:** Yegorov O. N. Juridical, Economic and Organizational Ways of Combating Corruption in the Field of State and Municipal Procurement. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal Order: History, Theory, Practice], 2021, no. 2 (29), pp. 87–91. (In Russ.)

## Введение

Последние два десятилетия в нашей стране на стыке между юриспруденцией, экономикой и менеджментом бурно развивается новая отрасль знаний — наука о закупках товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. Адекватное обеспечение собственных потребностей органов государственной власти и местного самоуправления, подведомственных им учреждений, а также, что особенно важно, должное снабжение указанных структур при выполнении ими их функций крайне важно не только для государства, его субъектов, муниципалитетов, но и для всего общества, для каждого человека, постоянно или временно проживающего на российской территории. При этом уровень коррупции в закупках значителен и имеет выраженную тенденцию к росту: так, Счётная палата РФ выявила в закупках нарушений на 53,05 миллиардов рублей в 2016 году, на 118,3 миллиарда — в 2017 и на 294,6 миллиардов рублей — в 2018 году<sup>1</sup>.

Целью настоящей работы явилась попытка наметить пути решения проблемы — юридические, экономические и организационные, что послужило бы, в свою очередь, как целям совершенствования деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией, так и в целом эффективности функционирования аппаратов государства, органов местного самоуправления, а также улучшению жизни общества.

## Материалы и методы

Материалом исследования послужили тексты действующих нормативно-правовых актов, регулирующих соответствующую сферу,

<sup>1</sup> Счетная палата выявила рост нарушений в госзакупках в 5 раз за 2 года // РБК: [сайт]. — URL: <https://www.rbc.ru/economics/12/04/2019/5cb072fc9a79475d2c90d07b/> (дата обращения: 25.05.2021).

а также наблюдения из личного опыта автора, с 2005 года трудившегося в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, результаты предыдущих авторских теоретических обобщений [1, с. 1–169], в т. ч. и монографических [2, с. 1–122]. При этом использовался всеобщий метод познания — диалектический материализм, а также комплекс общенаучных (анализ, синтез, дедукция, индукция, абстрагирование и т. д.) и частнонаучных (прежде всего, анализ правовых документов) методов научного знания. Объект нашего исследования — общественные отношения в области прокьюрента, а предметом являлись юридические, экономические и организационные пути противодействия коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок.

## Описание исследования

В настоящее время основой регулирования сферы государственных и муниципальных закупок является Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. (с посл. изм.) № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — 44-ФЗ). В соответствии с вышеуказанным Федеральным законом, контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд — совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок, действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд<sup>2</sup>. Процесс государственных

<sup>2</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федер. закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144624/4f41fe599ce341751e4e34dc50a4b676674c1416/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/4f41fe599ce341751e4e34dc50a4b676674c1416/) (дата обращения: 25.05.2021).

и муниципальных закупок, начиная с «нулевой» стадии планирования и заканчивая официально предусмотренной законом стадией исполнения контрактов, характеризуется высокими показателями преступлений и других правонарушений. Явно большая часть преступлений и других правонарушений в сфере государственных и муниципальных закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд носит коррупционный характер и связана с неправомерными действиями должностных лиц государственных и муниципальных органов власти. При этом стоит учитывать, что незарегистрированная часть преступлений и других правонарушений заведомо больше зарегистрированной, в т. ч. при коррупционной составляющей [3, с. 60]. Учитывая сложность (чтобы не сказать — запутанность) нормативно-правового регулирования государственных и муниципальных закупок, алгоритмические нюансы проводимых при закупках процедур, а также сложности контроля и надзора, мы можем быть уверены в высокой латентности преступлений и других правонарушений в изучаемой сфере.

В свете изложенного, со всей очевидностью обозначается первый путь решения проблемы — совершенствование контроля и надзора в области закупок для государственных и муниципальных нужд.

Контроль в сфере закупок осуществляют следующие органы контроля в пределах их полномочий: федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок (Федеральная антимонопольная служба); контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа; соответствующие органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района и органы местного самоуправления городского округа; федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по казначейскому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; федеральный орган исполнительной власти, определенный Правительством Российской Федерации в соответствии с частью 6 статьи 4 44-ФЗ и соответствующие финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами; органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Как можно видеть,

перечень значителен. При этом, по мнению автора, необходимо более четкое, детальное, чем на современном этапе, разделение полномочий указанных контрольных структур.

Отдельно остановимся на вопросе прокурорского надзора. Учитывая известную нам как теоретически, так и на практике значительную сложность отечественного законодательства и применимых подзаконных нормативно-правовых актов в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, обилие правоприменительной практики (зачастую с противоречащими друг другу материалами), очевидна необходимость высокой квалификации в области прокьюременты работников прокуратуры, занимающихся вопросами надзора в рассматриваемой сфере. При этом такие лица должны хорошо ориентироваться в вопросах и планирования закупок, и определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в том числе с соблюдением особенностей национального режима и прав учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы, организаций инвалидов, субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, и заключения по результатам закупочных процедур контрактов, и проведения, документального оформления процедур приёмки товаров, результатов работ, услуг, и правильной оплаты, и ведения претензионно-исковой работы по результатам исполнения государственных и муниципальных контрактов, и оформления соответствующей отчётности, а также и правильной организации всех упомянутых разделов закупочной деятельности у заказчиков (намеренно указываем перечень узловых моментов надзора). Таким образом, логически неизбежно становится должное дополнительное обучение и повышение квалификации сотрудников органов российской прокуратуры, специализирующихся в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. На наш взгляд, обучение по вопросам прокьюременты прокурорских работников, как минимум, не должно уступать таковому специалистов в сфере закупок.

С 1 октября 2019 года утратила силу статья 13 44-ФЗ, посвящённая вопросам целей осуществления закупок. При изначально достаточно невнятной (по мнению автора) формулировке указанная норма хотя бы формально задавала целеполагание прокьюрементных процедур, осуществляемых заказчиками. В настоящее время целеполагание окончательно утрачено, что представляется потенциально коррупционно опасным.

Обратимся к вопросу общественного обсуждения закупок. Правительством Российской Федерации (на соответствующем уровне — ещё и законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами) устанавливаются случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок и его порядок. Согласно п. 2 Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утверждённых Постановлением Правительства РФ от 11 декабря 2019 г. № 1635<sup>1</sup>, общественное обсуждение проводится в случае осуществления закупок путем проведения конкурсов и аукционов при начальной (максимальной) цене контракта, составляющей или превышающей 1 млрд рублей. При этом и из очерченного круга есть ещё и исключения, при которых общественное обсуждение не проводится. Не пытаюсь спорить с этими исключениями, тем не менее, автор предлагает понизить ценовую «планку» общественного обсуждения, расширив круг подлежащих обсуждению закупок, что обеспечило бы большую открытость контрактной системы. При этом автор видит пути упрощения процедуры обсуждения, что, впрочем, выходит за рамки настоящей статьи и заслуживает отдельного внимания.

Национальный режим при осуществлении государственных и муниципальных закупок в настоящее время крайне сложен. В целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка страны, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей обильно издаваемыми нормативными правовыми актами Правительства РФ устанавливаются запреты на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, ограничения допуска, включая минимальную обязательную долю закупок российских товаров, в том числе товаров, поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг (далее — минимальная доля закупок), и перечень таких товаров, для целей осуществления закупок. Установлен порядок подготовки обоснования невозможности соблюдения указанных

запретов или ограничений, а также требования к его содержанию. Определение страны происхождения указанных товаров осуществляется в соответствии с законом. По нашему опыту, по отзывам коллег, на практике применение условий национального режима — трудоёмкий и сложный процесс, перманентная коллизийность которого подтверждается обильной правоприменительной практикой и многочисленными комментариями по вопросу, например, на портале ZAKUPKI+<sup>2</sup>. Между тем, на наш взгляд, положения национального режима можно радикально упростить, сведя подзаконные нормативные документы к одному, регулярно обновляемому, не содержащему противоречий и простому в практическом применении.

В целях профилактики коррупции крайне необходимы унификация и стандартизация технических заданий, в том числе описаний объекта закупки, и условий заключаемых государственных и муниципальных контрактов — при детальной регламентации и принципиальной открытости процедур определения поставщиков, подрядчиков и исполнителей все попытки «темнить» недобросовестных лиц в последние годы смещаются «влево» и «вправо» — к этапам подготовки закупочных процедур и исполнения контрактов.

Электронизация закупок безусловно является шагом к открытости и прозрачности расходования бюджетных средств [4, с. 125]. Осознавая определённую спорность следующего своего тезиса, автор, тем не менее, принципиально считает увеличение доли электронных аукционов среди способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) необходимым условием противодействия коррупции. По нашему мнению, при тщательном составлении технического задания, при полной добросовестности и трудолюбии представителей стороны заказчика становится возможным сравнивать предложения участников закупки исключительно по цене, в свете чего открытый аукцион в электронной форме становится максимально прозрачным и защищённым от коррупции способом определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Как уже указывалось выше, должное исполнение контактов крайне важно в аспекте исследуемой темы: адекватная приёмка поставляемых товаров, результатов выполненных работ и оказанных услуг является залогом надлежащего противодействия коррупции.

<sup>1</sup> Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Постановление Правительства РФ от 11 декабря 2019 г. № 1635 // СПС «Гарант». — URL: <https://base.garant.ru/73210356/> (дата обращения: 25.05.2021).

<sup>2</sup> Применение национального режима при закупке услуг и работ // Zakupki PLUS : [сайт]. URL: <https://zakupki.plus/44-fz/nac-rezhim-uslugi-raboti/> (дата обращения: 25.05.2021).

Отсутствие унифицированного подхода в части приёмки продукции способствует возникновению таких проблем, как нарушение сроков поставки, поставка продукции в нерабочее время и пр. [5, с. 1]. Рекомендуем, с одной стороны, дальнейшую законодательную регламентацию приёмочных процедур, а с другой — усиление контроля и надзора за их неуклонным соблюдением.

### Заключение

Таким образом, совершенствование контроля и надзора в сфере государственных и муниципальных закупок, правильное

целесолагание таковых, расширение круга случаев общественного обсуждения закупок, упрощение условий применения национального режима, унификация и стандартизация технических заданий, в том числе описаний объекта закупки, и условий заключаемых государственных и муниципальных контрактов, увеличение доли электронных аукционов среди способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), адекватная приёмка поставляемых товаров, результатов выполненных работ и оказанных услуг — вот основной перечень предлагаемых автором мер по противодействию коррупции.

### Список литературы

1. Егоров, О. Н. Правовые аспекты государственных и муниципальных закупок в России / О. Н. Егоров. — Челябинск : Издательство Челябинского государственного университета, 2018. — 169 с.
2. Лесняк, О. И. Управление государственными и муниципальными закупками : монография / О. И. Лесняк, О. Н. Егоров. — Челябинск : Центрсеминар.РФ, 2019. — 122 с.
3. Бородин, С. В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы / С. В. Бородин. — Москва, 1990. — 60 с.
4. Юзвович, Л. И. Система государственных закупок: теоретический и практический аспекты : монография / Л. И. Юзвович, Н. Ю. Исакова, Ю. В. Истомина [и др.] ; под ред. Л. И. Юзвович, Н. Ю. Исаковой. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2019. — 233 с.
5. Медякова, Е. М. Современные аспекты поддержки профессиональной закупочной деятельности муниципальных заказчиков в РФ / Е. М. Медякова, А. И. Морозова // Гуманитарные научные исследования. — 2017. — № 5. — URL: <https://human.snauka.ru/2017/05/23775> (дата обращения: 31.05.2021).

### References

1. Yegorov, O. N. Pravovye aspekty gosudarstvennykh i munitsipalnykh zakupok v Rossii / O. N. Yegorov. — Chelyabinsk : Izdatelstvo Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta, 2018. — 169 s.
2. Lesnyak, O. I. Upravlenie gosudarstvennymi i munitsipalnymi zakupkami : monografiya / O. I. Lesnyak, O. N. Yegorov. — Chelyabinsk : Tsentrseminar.RF, 2019. — 122 s.
3. Borodin, S. V. Borba s prestupnostyu: teoreticheskaya model kompleksnoy programmy / S. V. Borodin. — Moskva, 1990. — 60 s.
4. Yuzvovich, L. I. Sistema gosudarstvennykh zakupok: teoreticheskii i prakticheskii aspekty : monografiya / L. I. Yuzvovich, N. Yu. Isakova, Yu. V. Istomina [i dr.] ; pod red. L. I. Yuzvovich, N. Yu. Isakovoy. — Yekaterinburg : Izd-vo Ural. un-ta, 2019. — 233 s.
5. Medyakova, Ye. M. Sovremennye aspekty podderzhki professionalnoy zakupochnoy deyatel'nosti munitsipalnykh zakazchikov v RF / Ye. M. Medyakova, A. I. Morozova // Gumanitarnye nauchnye issledovaniya. — 2017. — № 5. — URL: <https://human.snauka.ru/2017/05/23775> (data obrashcheniya: 31.05.2021).

Дата поступления статьи: 25.05.2021.