

УДК 347.963

**Колосова Ирина Михайловна**

кандидат юридических наук, доцент,  
заведующая кафедрой уголовно-процессуального  
права и криминалистики, Всероссийский  
государственный университет юстиции (РПА Минюста России)  
[florencia1567@mail.ru](mailto:florencia1567@mail.ru)

**Irina M. Kolosova**

Head of the Department of Criminal Procedure and Criminalistic,  
The All-Russian State University of Justice  
(RLA of the Ministry of Justice of Russia)  
[florencia1567@mail.ru](mailto:florencia1567@mail.ru)

**Коррупция в контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг  
для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

**Corruption in the contract system in the procurement of goods, works, services  
for state and municipal needs**

***Аннотация.** Статья посвящена анализу коррупционных нарушений в контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Автором приводится классификация этих нарушений, сформированная на основании анализа законодательства о закупках, а также, наиболее часто выявляемых нарушений правоохранительными органами. Особое внимание уделяется выявлению правонарушений коррупционной направленности на этапах закупок.*

***Ключевые слова:** контрактная система, государственные закупки, коррупция, коррупционная составляющая закупок, классификация коррупционных нарушений в закупках, откаты.*

***Annotation.** The article is devoted to the analysis of corruption violations in the contract system in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs. The author provides a classification of these violations, formed on the basis of an analysis of procurement legislation, as well as the most frequently detected violations by law enforcement agencies. Particular attention is paid to the identification of corruption-related offenses at the stages of procurement.*

***Keywords:** contract system, public procurement, corruption, corruption component of procurement, classification of corruption violations in procurement, kickbacks.*

В целях оптимизации расходования бюджетных средств, в 2013 году в России был принят Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее по тексту – Закон № 44-ФЗ). Принятие данного нормативного правового акта значительно изменило ранее существовавший

закупочный механизм, сделав его более прозрачным, открытым и доступным. Это выразилось, прежде всего, в принципах, этапах, способах и участниках закупочной деятельности. Вместе с тем, как показывает сложившаяся практика, современная контрактная система подвержена коррупционным рискам. Наиболее распространенными нарушениями коррупционного характера являются: нецелевое расходование бюджетных средств, осуществление фиктивных закупок либо закупок под какого-то определенного исполнителя контракта и другие. Так называемые, «серые схемы», направленные на обогащение за счет бюджетных средств, как заказчиков, так и исполнителей государственных контрактов приобретают самые разнообразные формы. Последствия таких сговоров приводят к расхищению бюджета государства.

За 2018 год органами прокуратурами выявлено 8 562 нарушений коррупционной направленности, при этом 275 уголовных дел возбуждено по инициативе прокуроров. Для сравнения, в 2019 году, соответственно, было возбуждено 8104 и 262, в 2020 – 7137 и 269 уголовных дел. Сопоставление приведенных статистических данных позволяет констатировать, что средний показатель за анализируемые три года остается практически неизменным[9].

Примечательно, что в Национальный план противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 16.08.2021 № 478 (далее – План), вошел самостоятельный подраздел о совершенствовании мер по противодействию коррупции в сфере закупок[4]. В положениях данного подзаконного акта перед Правительством Российской Федерации поставлены конкретные задачи, реализация которых должна стать действенным инструментом по предотвращению коррупции в рассматриваемой нами сфере. Как нам представляется, данный инструмент может быть реализован путем подготовки действенных и эффективных предложений по изменению действующего законодательства в сфере закупок. Следует подчеркнуть, что в этом же разделе Плана содержится положение, согласно которому, Генеральной прокуратуре Российской Федерации надлежит принимать меры, направленные на предупреждение и пресечение незаконной передачи должностному лицу заказчика денежных средств, получаемых поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в связи с исполнением контракта, за "предоставление" права заключения такого контракта (откатов), на выявление и устранение коррупционных проявлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц[4].

По нашему мнению, для определения неправомερных действий, являющихся коррупционными, следует руководствоваться Законом № 44-ФЗ, а также, Федеральным законом «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ. Приоритетным, с нашей точки зрения, является исследование такого феномена, как конфликт интересов, который нашел закрепление в указанных законах. Примечательно, что в Законе № 44-ФЗ рассматриваемое нарушение уточняется и ему присваивается специфика контрактной системы. По мнению сотрудников прокуратуры, выявление данного нарушения - одно из наиболее сложных в практической деятельности. Выявление конфликта интересов в

обязательном порядке предполагает изучение всех аспектов деятельности проверяемого лица, сопоставления его должностных обязанностей, функций государственного управления, принимаемых решений в их взаимосвязи [7, с. 14]. Полагаем возможным интерпретировать и применять данную точку зрения и относительно выявления конфликта интересов в закупках. В практической деятельности органы прокуратуры уделяют выявлению конфликта интересов повышенное внимание. Например, прокуратурой Сургутского района ХМАО в ходе проведенной проверки в отношении казенного учреждения «Центроспас-Югория» было установлено, что должностным лицом зонального поисково-спасательного отряда Сургутского района не предпринимались меры по урегулированию возникшего конфликта интересов. Так, он подписывал исполнительные документы по государственным контрактам на выполнение работ по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств. При этом исполнителем по контрактам выступал родственник должностного лица, от имени которого он распоряжался поступающими денежными средствами. Также, в ходе проверки также было установлено, что работы по указанным контрактам надлежащим образом не выполнялись. В настоящее время соответствующий сотрудник казенного учреждения уволен по итогам рассмотрения представления органов прокуратуры. Кроме того, следственными органами возбуждено и расследуется уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ (мошенничество) [10].

Другой проблемой, не являющейся прямым коррупционным нарушением, но косвенно способствующей их совершению, является аффилированность между участниками закупок. В соответствии со ст. 53.3 Гражданского кодекса Российской Федерации, под данным понятием трактуется наличие между лицами отношений связанности [3]. По мнению многих авторов, наличие данного явления представляет собой коррупционный признак [5, с.129]. По нашему мнению, данная точка зрения вполне объективна, поскольку у участников закупок невольно возникает желание предоставить преференции «своим» лицам при проведении закупок.

Иными нарушениями, которые, сами по себе, относятся к нарушению законодательства о конкуренции, но одновременно могут быть охарактеризованы наличием коррупционной составляющей, являются картельные сговоры и иные соглашения, заключаемые между участниками закупок, в частности между поставщиками. Такое деление рынка, само по себе, подрывает прозрачность закупок, является нарушением принципа профессионализма исполнителя контракта.

Следующим нарушением, относящимся к коррупционным, являются, так называемые, «откаты». На законодательном уровне нет определения такому понятию, однако, данная терминология основательно вошла в сферу практической деятельности. С нашей точки зрения, наиболее точно охарактеризовал данное понятие Шурпаев Ш.М., считая, что в рамках контрактной системы закупок под откатами следует понимать «реализуемую с использованием должностных полномочий, дающих право осуществлять административно-хозяйственные функции, связанные с управлением и

распоряжением бюджетными средствами, форму коррупционных отношений между заказчиком (государственным или муниципальным) и поставщиком (исполнителем, подрядчиком), выражающейся в предоставлении последним вознаграждения в виде денег, ценных бумаг и иного имущества, незаконного оказания услуг неимущественного характера, иных имущественных прав заказчику за содействие в получении заказа на обеспечение государственных и муниципальных нужд»[8, с.127]. Мы полагаем, что нарушения законодательства о закупках, которые прямо не свидетельствуют о наличии коррупции, но, тем не менее, могут иметь коррупционную составляющую. К таковым следует отнести необоснованную закупку у единственного поставщика, дробление заказов, заключение контрактов на условиях, отличных от документации о закупке, незаконное изменение условий контракта, оплата контрактов, не выполненных в действительности и иные нарушения.

Таким образом, исходя из рассмотренных нарушений в сфере закупок, можно предложить следующую классификацию коррупционных нарушений в рассматриваемой сфере:

- действия (бездействие) участников закупок, являющиеся коррупционными;
- действия (бездействие) участников закупок, прямо не являющиеся коррупционными, но которые могут повлечь наступление таких негативных последствий.

Одним из средств предупреждения коррупции в сфере государственных закупок является мониторинг Единой информационной системы (далее – ЕИС) и сведений, размещаемых в ней государственными заказчиками. Цель такого мониторинга – выявление нарушений на начальной стадии закупочной деятельности, а также своевременное пресечение совершения нарушений коррупционной направленности.

Результаты анализа правоприменительной практики свидетельствуют о том, что в целях выявления коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок, важно охватывать всю закупочную деятельность участника. Иными словами, необходимо проводить проверки следующих этапов закупок:

- 1 этап - планирование закупок;
- 2 этап - определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3 этап - заключение контракта, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги;
- 4 этап - исполнение контракта.

На этапе планирования закупок следует обратить внимание на соответствие планов закупок, следование установленному порядку формирования, принятие данных планов, своевременность их размещения в ЕИС, обоснование приобретения объекта закупки и др.

При определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) государственных контрактов подлежат установлению:

- соблюдение требований к конкурсной документации;
- способ определения исполнителей контрактов;

- законность предъявления заказчиком требований к участникам закупки;
- критерии оценивания поступающих заявок от потенциальных исполнителей контрактов.

В том случае, если контракт между участниками закупочных отношений заключен, необходимо обратить внимание на его соответствие проекту контракта, который был представлен вместе с извещением, а также – на сроки его заключения.

На этапе исполнения контракта, необходимо изучать документацию, подтверждающую выполнение сторонами контракта возложенных на них обязательств, а также документацию по приемке товаров, работ, услуг, которые являлись предметом заключенного государственного контракта и ее размещение в ЕИС, а также применение мер ответственности в отношении исполнителя контракта, если им допущены нарушения условий заключенного контракта.

Современная контрактная система Российской Федерации, несмотря на разнообразие инструментов, направленных на открытость и прозрачность закупочных отношений, по-прежнему характеризуется высоким уровнем коррумпированности. Прокуратурой России наравне с уполномоченными органами, осуществляющими контроль за государственными закупками, ведется надзорная деятельность, в том числе по предупреждению и пресечению совершения правонарушений коррупционной направленности. Для эффективности надзорной деятельности важно анализировать все этапы закупочного механизма, в целях выявления всех возможных нарушений, а также установления взаимосвязей между ними. Одновременно, по нашему мнению, следует оценивать и иные нарушения, которые прямо не свидетельствуют о нарушении антикоррупционного законодательства, но также могут служить почвой для рассматриваемого негативного явления. В связи с этим нами была предложена соответствующая классификация таких нарушений в сфере закупок.

По мнению Генерального прокурора Российской Федерации, сфера государственных и муниципальных закупок во всех странах подвержена коррупционным проявлениям [11]. В научной доктрине сложилось аналогичное мнение, что закупочная сфера является одним из самых потенциально коррумпированным направлением деятельности государственных и муниципальных органов. Поэтому, целесообразно совершенствовать не только прокурорский надзор, но и законодательство в сфере закупок [6, С. 142].

При этом по мнению Председателя Следственного комитета Российской Федерации большинство проблем во взаимоотношениях с бизнесменами в закупках, в том числе путем искоренения так называемых откатов, может быть решено после вступления в силу нового закона (№ 360-ФЗ), предусматривающего упрощение проводимых процедур и повышающего прозрачность государственных и муниципальных закупок. И что самое важное, в крупных закупках смогут участвовать только предприятия, имеющие положительный опыт деятельности на данном направлении [12]. По нашему мнению, постепенное и поступательное внесение изменений в

законодательство о закупках, сформированное на практике правоохранительных органов может стать важным шагом на пути предотвращения коррупции.

### **Литература**

1. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ // СЗ, 08.04.2013, N 14, ст. 1652.

2. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ// СЗ, 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6228.

3. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 N 51-ФЗ // СЗ, 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

4. Указ Президента РФ от 16.08.2021 N 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы».

5. Гаврилюк, Р. В. Аффилированность в сфере публичного и частного права как один из признаков коррупционной составляющей / Р. В. Гаврилюк, Г. Ю. Носаненко, А. А. Уразов // Правовые и нравственные аспекты функционирования гражданского общества: Сборник материалов Международной научно-практической конференции, посвященной памяти заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора В.П. Малкова. В 2-х частях, Чебоксары, 02–03 октября 2020 года. – Чебоксары: Чувашиский государственный университет имени И.Н. Ульянова, 2020. – С. 127-131.

6. Паращевина, Е. А. К вопросу о проблематике прокурорского надзора в сфере осуществления государственных и муниципальных закупок / Е. А. Паращевина // Крымские юридические чтения. Преступность и общество : Сборник материалов научно-практической конференции. В 2-х томах, Ялта, 24–25 мая 2018 года / Под общей редакцией Н.Н. Колюки. – Ялта: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство Типография «Ариал», 2018. – С. 139-142.

7. Русецкий, А. Е. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции / А. Е. Русецкий // Уголовное судопроизводство: проблемы теории и практики. – 2017. – № 1-2. – С. 12-14.

8. Шурпаев, Ш. М. Проблемы трактовки понятия "откат" в системе коррупционных отношений в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд / Ш. М. Шурпаев // Законность и правопорядок в современном обществе. – 2016. – № 31. – С. 123-129.

9. Результаты деятельности органов прокуратуры Российской Федерации <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result>

10. В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре по представлению прокурора должностное лицо казенного учреждения уволено за нарушение антикоррупционного законодательства <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=59158370>

11. Интервью Генерального прокурора Российской Федерации Игоря Краснова РИА «Новости» <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=67360817>



12. Александр Бастрыкин рассказал о расследовании громких коррупционных дел <https://rg.ru/2021/12/09/aleksandr-bastrykin-rasskazal-o-rassledovanii-gromkih-korrupcionnyh-del.html>

### **Literature**

1. Federal law "On contract system in procurement of goods, works, services for state and municipal needs" of 05.04.2013 No. 44-FZ // Sz, 08.04.2013, N 14, art. 1652.

2. Federal law "On combating corruption" dated 25.12.2008 № 273-FZ// Sz, 29.12.2008, N 52 (part 1), art 6228.

3. "Civil code of the Russian Federation (part one)" from 30.11.1994 N 51-FZ // Sz, 05.12.1994, N 32, St. 3301.

4. The decree of the President of the Russian Federation from 16.08.2021 N 478 "On the National anti-corruption plan for 2021 - 2024".

5. Gavriyuk, R. V. Affiliation in the sphere of public and private law as one of the signs of the corruption component / R. V. Gavriyuk, G. Yu. Nosanenko, A. A. Urazov // Legal and moral aspects of the functioning of civil society : A collection of materials of the International scientific and practical conference dedicated to the memory of the Honored Scientist of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor V.P. Malkov. In 2 parts, Cheboksary, 02-03 October 2020. Cheboksary: I.N. Ulyanov Chuvash State University, 2020. - pp. 127-131.

6. Parashchevina, E. A. On the issue of the problems of prosecutorial supervision in the field of state and municipal procurement / E. A. Parashchevina // Crimean legal readings. Crime and society : A collection of materials of the scientific and practical conference. In 2 volumes, Yalta, May 24-25, 2018 / Under the general editorship of N.N. Kolyuki. - Yalta: Limited Liability Company "Publishing House Printing House "Arial", 2018. - pp. 139-142.

7. Rusetsky, A. E. Prosecutorial supervision over the implementation of anti-corruption legislation / A. E. Rusetsky // Criminal proceedings: problems of theory and practice. - 2017. - № 1-2. - pp. 12-14.

8. Shurpaev, Sh. M. Problems of interpretation of the concept of "kickback" in the system of corruption relations in the field of procurement for state and municipal needs / Sh. M. Shurpaev // Legality and law and order in modern society. - 2016. - No. 31. - pp. 123-129.

9. Results of the activities of the Prosecutor's Office of the Russian Federation <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result>

10. In the Khanty-Mansi Autonomous Okrug - Yugra, on the recommendation of the prosecutor, an official of a state institution was dismissed for violating anti-corruption legislation <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=59158370>

11. Interview with the Prosecutor General of the Russian Federation Igor Krasnov RIA "Novosti" <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=67360817>

12. Alexander Bastrykin spoke about the investigation of high-profile corruption cases <https://rg.ru/2021/12/09/aleksandr-bastrykin-rasskazal-o-rassledovanii-gromkih-korrupcionnyh-del.html>

