

Экономика. Управление в социальных и экономических системах

УДК 658.7

DOI: 10.47351/2658-7874_2021_3_2_27

Оценка коррупционных рисков при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд

Михальский Александр Станиславович

Академия управления МВД России,
Россия, 125993, г. Москва, ул. Зои и Александра
Космодемьянских, д. 8,
магистрант,
+7(495)6947429, amichalskii@mvd.ru

Аннотация. Статья посвящена особенностям оценки коррупционных рисков при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд. Исследованы ключевые меры, способствующие снижению коррупционных рисков. Одной из эффективных мер формирования и совершенствования организационно-экономического механизма противодействия коррупции в системе закупок представляется предупреждение данных преступлений, в том числе путем своевременной оценки и снижения коррупционных рисков на всех этапах проведения закупок. Материалы, методы. В рамках исследования применялись общенаучные методы познания: анализ, синтез, сравнение, дедукция, индукция. Результаты и обсуждения. В настоящей статье рассматриваются особенности оценки коррупционных рисков при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд. Выводы. Следует отметить тот факт, что особая и ключевая роль в вопросах оценки коррупционных рисков и проведения контрольных мероприятий, в том числе направленных на их снижение, отводится органам финансового контроля. А с учетом использования в рамках

Economics. Governance in social and economic systems

Assessment of corruption risks in the procurement of goods, works and services to meet public needs

Alexander Mikhalsky

Management Academy of the Ministry of the
Interior of Russia,
Russia, 125993, Moscow, Zoi and Alexander
Kosmodemyanskikh st., 8,
Master student,
+7(495)6947429, amichalskii@mvd.ru

Abstract. The article is devoted to the specifics of assessing corruption risks in the procurement of goods, works and services to meet public needs. The key measures contributing to the reduction of corruption risks are investigated. One of the effective measures for the formation and improvement of the organizational and economic mechanism for combating corruption in the procurement system is the prevention of these crimes, including through timely assessment and reduction of corruption risks at all stages of procurement. Materials, methods. Within the framework of the study, general scientific methods of cognition were used: analysis, synthesis, comparison, deduction, induction. Results and discussions. This article discusses the specifics of assessing corruption risks in the procurement of goods, works and services to meet public needs. Conclusions. It should be noted that a special and key role in assessing corruption risks and conducting control measures, including those aimed at reducing them, is assigned to financial control bodies. And taking into account the use of

государственных заказов бюджетных средств, эффективность расходования которых прямо влияет на развитие экономики, вопросам, связанным с наибольшими рисками коррупционных проявлений, следует уделять в настоящее время повышенное внимание.

budgetary funds within the framework of state orders, the efficiency of spending of which directly affects the development of the economy, issues related to the greatest risks of corruption manifestations should be given increased attention at the present time.

Ключевые слова: коррупционные риски, государственные закупки, противодействие коррупции.

Key words: corruption risks, public procurement, anti-corruption.

Введение. Вопросы организации закупок изучаются в различных аспектах. Так, ряд работ посвящен правовым вопросам в области госзакупок [3, 4, 6, 7, 9, 10, 14, 15, 18, 19]. Вопросы государственного управления в сфере госзакупок рассмотрены в [1, 2, 5, 8, 11, 12, 13]. Теме коррупции посвящены работы [16, 17].

Одной из эффективных мер формирования и совершенствования организационно-экономического механизма противодействия коррупции в системе закупок представляется предупреждение данных преступлений, в том числе путем своевременной оценки и снижения коррупционных рисков на всех этапах проведения закупок, к которым, в соответствии с положениями Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» относятся:

1. Приоритеты заказчика (определение необходимых товаров, работ и (или) услуг;
2. Определение начальной цены контракта при исследовании предложений на соответствующем рынке товаров, работ, услуг;
3. Определение способа проведения конкурса и критериев оценки предложений участников;
4. Формирование плана и плана-графика закупок;
5. Разработка извещения и иной документации о предстоящей закупке и надлежащее размещение данного извещения (его публикация);
6. Непосредственно прием заявок на участие в проводимом конкурсе/аукционе;
7. Вскрытие поступивших заявок, их рассмотрение и оценка;
8. Заключение контракта;
9. Администрирование контракта;
10. Приемка поставленной продукции, выполненных работ, оказанных услуг.

Рассмотрим каждый этап осуществления закупок более подробно на предмет наличия возможных коррупционных рисков и применения мер, позволяющих максимально снизить (минимизировать) данные риски.

1. Определение приоритетов заказчика на закупку товаров, работ, услуг

На данном этапе коррупционные риски могут иметь место уже при определении объекта закупки, его объемов и сроков выполнения, когда заинтересованная в этом сторона заказчика расставляет мнимые приоритеты, преследуя цель последующего незаконного материального обогащения в качестве благодарности от «победителей» торгов. Коррупционные риски в рамках анализируемого этапа могут проявляться и при лоббировании инвестиций в заблаговременно оговоренную соучастниками сферу бизнеса и при определении места расположения потребителей. Так, наглядным следует признать пример государственного заказа, размещенного Администрацией города Нижнего Новгорода в 2012 году на строительство стадиона к Чемпионату мира по футболу на 45 000 зрительских мест, когда на этапе размещения заказа по выполнению работ «заливки фундамента» (требующего поставки фракции гранитного щебня 5-10 мм), в адрес заказчика поступило более 80 предложений потенциальных исполнителей государственного контракта. Примечательно то, что щебень (камень), требуемый в значительном количестве, за фиксированную заказчиком начальную стоимость контракта, готовы были поставлять не только коммерческие компании, но и представители коммерческих организаций из регионов Северного Кавказа, которых «не смущали» колоссальные потери в виде транспортировки камня за несколько тысяч километров. Логичным итогом проведения конкурса явилось определение победителем торгов одной из Нижегородских компаний, отвечающей всем предъявляемым требованиям и предложившей наиболее приемлемые условия выполнения заказа.

Действенными мерами, способствующими снижению отраженных рисков на стадии определения приоритетов заказчика могут быть следующие:

- необходимость внедрения системы эффективного планирования закупок, разрабатываемой заказчиком путем всестороннего анализа потребностей, с обязательным учетом мнения конечных потребителей;
- необходимость внедрения процедуры и методов обоснования заказчиком применяемых

им способов определения поставщика.

2. Исследование рынка и определение начальной цены контракта

На данном этапе коррупционные риски сводятся к возможным действиям заказчика, связанным с:

а) необоснованным расширением круга возможных участников;

б) необоснованным отражением «своих» критериев к продукции, причем как в сторону их расширения, так и сужения;

в) необоснованным завышением/занижением максимальной цены контракта.

Как представляется, действенными мерами, способствующими снижению указанных выше рисков на стадии определения начальной цены контракта, могут быть следующие:

- нормативно урегулированная процедура проведения исследования рынка независимыми специалистами в области маркетинга;
- применение используемых ранее по схожим заказам эффективных методов определения начальной цены контракта;
- ведение постоянного мониторинга уполномоченными надзорными и контролирующими государственными органами за методами определения начальной цены, с разработкой типового описания часто закупаемых объектов.

3. Выбор способа определения исполнителя контракта

Коррупционные риски настоящего этапа проведения закупок сводятся к имеющейся возможности у заказчика торгов, самостоятельно избирать тот способ, сроки и объемы закупки, которые более приемлемы для «своих» участников. Может иметь место своего рода преднамеренная подмена процедуры и способа проведения закупок.

Действенными мерами, способствующими снижению отраженных рисков на данной стадии закупок могут быть следующие:

- усиление надзора и контроля за соответствующим этапом закупок со стороны уполномоченных контролирующих и надзорных органов, с возможностью их личного участия на торгах (проведением совместного конкурса или аукциона);
- проведение экспертиз обоснования избранного заказчиком способа определения исполнителя госконтракта.

4. Формирование плана и графика закупок

Коррупционные риски на данном этапе проведения закупок сводятся к имеющейся у заказчика возможности необоснованного сокращения сроков исполнения контракта, что зачастую сопряжено с предварительным уведомлением лишь «своего» исполнителя, который к моменту официальной публикации государственного заказа, не просто обладает всей требуемой информацией, но и практически выполнил предлагаемый контракт наполовину.

На данном этапе также могут иметь место такие неправомерные действия, как размещение заказа под конец года и авральный выбор исполнителя контракта, чаще склоняющийся в сторону того участника, который предложит большую сумму «отката».

Действенными мерами, способствующими снижению отраженных рисков на данной стадии закупок следует признать следующие:

- мониторинг уполномоченным надзорным и контролирующим государственным органом условий исполнения контракта, в том числе на предмет необоснованного сокращения сроков;
- внедрение процедуры обязательного общественного обсуждения закупок и заказчиком требований с учетом высказанных в рамках общественного контроля предложений.

5. Разработка и размещение извещения о предстоящей закупке

Коррупционные риски на данном этапе проведения закупок сводятся к фактам умышленного искажения информации об имеющихся финансовых ресурсах в документации, прилагаемой к извещению о закупке. Прописываемые при этом требования к спецификации и критериям оценки самой заявки имеют целевую направленность к конкретному поставщику. В данном случае, подобные действия со стороны представителя заказчика заказа прямо нарушают принцип добросовестной конкуренции и ограничивают участие на конкурсе других поставщиков.

Помимо изложенного, имеют место и публикации извещений, не содержащих сведений о длительности жизненного цикла объекта закупки, а также факты подмены предмета контракта либо объединения разных объектов в одну закупку.

Действенными мерами, способствующими снижению отраженных рисков на данной стадии закупок, следует признать:

- разработку методических рекомендаций по верному определению объекта закупки и размещению извещения о нем (с требованием соблюдения изложенных в данных рекомендациях правил);
- всесторонний анализ, учет и надзор за данным этапом закупок со стороны надзорных и контролирующих государственных органов.

6. Прием заявок на участие в конкурсе

Коррупционные риски на данном этапе проведения закупок могут иметь место при прямых контактах/переговорах между заказчиком и участником конкурса, аукциона, запроса котировок, запроса предложений, что сказывается на заинтересованности сторон в победе конкретного лица и, как результат, дискриминационных изменениях документации.

В качестве действенных мер, способствующих снижению отраженных рисков следует рассмотреть меры по:

- разработке уполномоченным государственным органом типовых форм приема и рассмотрения соответствующих заявок, с требованием соблюдения положений данных форм участниками закупок;
- проведению детального анализа закупок контрольными органами; – созданию такой системы приема заявок, которая исключала бы личный контакт между участниками торгов/аукционов (к примеру, в виде единого центра приема заявок).

7. Вскрытие поступивших заявок, их рассмотрение и оценка

Данный этап проведения закупок также не свободен от коррупционных рисков, основными из которых представляются:

а) оглашение заинтересованными в выборе конкретного поставщика участниками комиссии неполной или неверной информации о качественных и количественных предложениях иных участников торгов;

б) факты перезаписи аудио- и видеофиксации, проводимой при вскрытии заявок, либо оглашение несуществующей «положительной» информации о «своем» участнике торгов и, как результат, подлог и неприятии во внимание заявок иных, добросовестных участников.

Снижение коррупционных рисков на данном этапе может быть достигнуто путем:

- формирования уполномоченным органом специальных комиссий по осуществлению

закупок, в которые будут входить независимые специалисты по закупкам;

- помимо ведения аудиозаписи процедур вскрытия конвертов с заявками, обеспечение прямой аудио- и видеотрансляции указанного процесса в сети Интернет;
- обеспечение возможности осуществления общественного контроля за указанным этапом закупок.

8. Заключение контракта

Коррупционные риски на данном этапе проведения закупок сводятся к нередко имеющим место:

- а) фактам затягивания процедур обжалования результатов закупки;
- б) необоснованному затягиванию или ускорению сроков заключения контракта, в том числе путем направления запросов на необходимость предоставления дополнительной (ранее необъявленной) документации и, как результат, необоснованном отказе от заключения контракта.

Снижение коррупционных рисков на данном этапе может достигаться путем:

- обеспечения мер по обязательной подготовке, сбора и направления заказчиком в адрес победителя закупок проектов контрактов;
- обеспечения возможности заключения контрактов в электронном виде и ведению мониторинга за действиями участников торгов на данном этапе закупок.

9. Администрирование контракта

Коррупционные риски на данном этапе закупок зачастую проявляются в:

- а) необоснованно жестком административном управлении заказчиком выполняемых работ, вплоть до непосредственного вмешательства в хозяйственную деятельность исполнителя заказа (что неминуемо приводит к спорам между сторонами, последующим за ними судебным тяжбам и убыточной деятельности обеих сторон);

б) необоснованном затягивании со стороны заказчика сроков предоставления информации и материалов, необходимых для исполнения контракта, либо фактах обременения контракта ранее необъявленными и необоснованными дополнительными условиями.

Снижению коррупционных рисков на данном этапе могут способствовать меры по:

- разработке уполномоченным государственным органом типовых контрактов по видам оказываемых услуг, с обязательным требованием к их применению в деятельности исполнителей;
- проведению мониторинга исполнения контракта и умелому управлению рисками, возникающими при исполнении контракта.

10. Приемка продукции

Среди коррупционных рисков данного этапа проведения закупок, следует отметить имеющие место факты:

- а) необоснованно жестких либо, напротив, мягких условий приемки продукции, работ, услуг по контракту;
- б) необоснованного затягивания сроков оплаты выполненных работ;
- в) умышленного игнорирования гарантийного периода и не ведения контроля за исполнением условий заказа;
- г) появления беспочвенных претензий со стороны заказчика либо неожиданное изменение заказчиком заранее оговоренных условий гарантийного обслуживания.

Снижению коррупционных рисков на данном этапе могут способствовать меры по:

- проведению заказчиком мониторинга исполнения контрактов;
- привлечению независимых экспертов для проверки полноты выполненных работ и представленных исполнителем результатов исполнения контракта.

Выводы. Таким образом, особая и ключевая роль в вопросах оценки коррупционных рисков и проведения контрольных мероприятий, в том числе направленных на их снижение, отводится органам финансового контроля. А с учетом использования в рамках государственных заказов бюджетных средств, эффективность расходования которых прямо влияет на развитие экономики, вопросам, связанным с наибольшими рисками коррупционных проявлений, следует уделять в настоящее время повышенное внимание.

Литература

1. Алимпиева Т. Н. О мониторинге использования финансовых ресурсов государства в сфере закупок / Т. Н. Алимпиева

References

1. Alimpieva, T.N. (2014). O monitoringe ispol'zovaniya finansovykh resursov gosudarstva v sfere zakupok [About monitoring the use of financial resources of the state in the

- // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. – 2014. – № 4. – С. 50–55.
2. Андреев Н. Ю. Методология управления процессами формирования и размещения заказов в системе электронных торгов : дис. ... д-ра экон. наук / Н. Ю. Андреев. – Москва : НОЧУ ВПО «Московский финансово-экономический институт», 2016. – 303 с. 19.
 3. Андреева Л. В. Определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) высокотехнологичной и инновационной продукции (работ, услуг) для обеспечения государственных нужд по новому законодательству / Л. В. Андреева // Юрист. – 2014. – № 5. – С. 28–32.
 4. Архалович О. В. Запрос котировок по измененным правилам – новые возможности или новые проблемы / О. В. Архалович // Юрист. – 2014. – № 12. С. 11–15.
 5. Андрофагина М. Н. Государственный оборонный заказ в структуре государственного спроса: современные реалии и перспективы развития / М. Н. Андрофагина // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2014. № 4. С. 9–12.
 6. Баранов Н. Пять самых распространенных ошибок участников закупок / Н. Баранов // Госзакупки.РУ. – 2015. – № 2. – С. 34–35.
 7. Башлаков-Николаев И. В. Об обжаловании в антимонопольные органы порядка проведения торгов и заключения договоров по их итогам в соответствии со статьей 18.1 Закона о защите конкуренции: процессуальные аспекты / И. В. Башлаков-Николаев // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 5. – С. 55–60.
 8. Белокрылова О. С. Институциональная модернизация системы госзакупок: зоны риска / О. С. Белокрылова // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГЗ. – 2016. – № 4. – С. 21–29.
 9. Блинкова Е. В. Договор поставки товаров для государственных нужд : монография / Е. В. Блинкова, Б. Е. Кошелюк. – Москва, 2017. – 136 с.
 10. Бородин М. В. Технология цифровой подписи как правовой фактор обеспечения безопасности электронного документооборота [field of procurement]. *Finansovyi vestnik: finansy, nalogi, strakhovanie, bukhgalterskii uchet* (4), 50-55.
 2. Andreev, N. Yu. (2016). Metodologiya upravleniya protsessami formirovaniya i razmeshcheniya zakazov v sisteme elektronnykh trgov : dis. ... d-ra ekon. nauk [Management Methodology processes of formation and placement of orders in the electronic trading system. Thesis for Doctor of Economics]. Moscow : NOCHU VPO "Moscow Financial and Economic Institute", 19.
 3. Andreeva, L. V. (2014). Opreделение postavshchikov (podryadchikov, ispolnitelei) vysokotekhnologichnoi i innovatsionnoi produktsii (rabot, uslug) dlya obespecheniya gosudarstvennykh nuzhd po novomu zakonodatel'stvu [Determination of suppliers (contractors, performers) and a high-tech innovative products (works, services) for state purposes according to the new legislation]. *Yurist* (5), 28-32.
 4. Archilovich, O. V. (2014). Zaproс kotirovok po izmenennym pravilam – novye vozmozhnosti ili novye problemy [Request quotes for the changed rules – new opportunities or new challenges]. *Yurist* (12), 11-15.
 5. Androfagina, M. N. (2014). Gosudarstvennyi oboronnyi zakaz v strukture gosudarstvennogo sprosa: sovremennye realii i perspektivy razvitiya [State defense order in the structure of state demand: modern realities and development prospects]. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsial'no-ekonomicheskogo universiteta* (4), 9-12.
 6. Baranov, N. (2015). Pyat' samykh rasprostranennykh oshibok uchastnikov zakupok [The five most common mistakes of procurement participants]. *Goszakupki.ru* (2), 34-35.
 7. Bashlakov-Nikolaev, I. V. (2014). On appeal to the antimonopoly authorities of the procedure for conducting tenders and concluding contracts based on their results in accordance with Article 18.1 of the Law on Protection of Competition: procedural Aspects. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika* (5), 55-60.
 8. Belokrylova, O. S. (2016). Institutsional'naya modernizatsiya sistemy goszakupok: zony riska [Institutional modernization of the public procurement system: risk zones]. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGZ* (4), 21-29.
 9. Blinkova, E. V. & Koshelyuk, B. E. (2017). *Dogovor postavki tovarov dlya gosudarstvennykh nuzhd : monografiya* [Contract for the supply of goods for state needs : monograph]. Moscow.
 10. Borodin, M. V. (2014). Tekhnologiya tsifrovoi podpisi kak pravovoi faktor obespecheniya bezopasnosti elektronno

- / М. В. Бородин // Право и кибербезопасность. – 2014. – № 1. – С. 46–50.
11. Булганина С. Н. Сектор малых и средних предприятий как условие формирования промышленного и финансового капитала в российской экономике / С. Н. Булганина, Е. А. Баркова // Экономический анализ: теория и практика. – 2017. – Т. 16. (Вып. 2.) – С. 221–230.
12. Вайпан В. А. Состояние и тенденции развития контрактной системы / В. В. Вайпан // Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2016. – № 3. – С. 8–9.
13. Вершинина Е. С. Эффективность государственных закупок / Е. С. Вершинина // Молодой ученый. – 2015. – № 5. – С. 339–340.
14. Гапанович А. В. Профессионализм заказчика как принцип контрактной системы в сфере закупок / А. В. Гапанович // Юрист. – 2014. – № 12. – С. 16–20.
15. Гапоненко В.Ф. Нарушения и типичные ошибки, допускаемые при заключении и исполнении государственных контрактов // Научный альманах: сборник научных трудов / В.Ф. Гапоненко. - Волгоград, 2019.
16. Гапоненко В.Ф. Проблемы оценки коррупции как латентного комплексного явления / В.Ф. Гапоненко, А.А. Беспалько // Вестник Академии экономической безопасности. 2015. № 3. С. 6-10.
17. Гапоненко В.Ф. Проблемы развития государственной политики России по противодействию коррупции / В.Ф. Гапоненко, Х.Ш. Киясханов // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2014. № 3. С. 234-238.
18. Гатаулина Л. Ф. Торги как способ заключения государственного и муниципального контракта / Л. Ф. Гатаулина // Конкурентное право. – 2014. – № 2. – С. 40–43.
19. Гринев В. П. Обзор подзаконных нормативных правовых актов, принятых в целях реализации Федерального закона о контрактной системе в сфере закупок / В. П. Гринев // Право и экономика. – 2014. – № 4. – С. 28–38.
- dokumentooborota [Digital signature technology as a legal factor in ensuring the security of electronic document management]. *Pravo i kiberbezopasnost* (1), 46-50.
11. Bulganina, S. N. (2017). Sektor malykh i srednikh predpriyatii kak uslovie formirovaniya promyshlennogo i finansovogo kapitala v rossiiskoi ekonomike [The sector of small and medium-sized enterprises as a condition for the formation of industrial and financial capital in the Russian national economy]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika* 16(2), 221-230.
12. Vaypan, V. A. (2016). The state and trends in the development of the contract system. *Zhurnal predprinimatel'skogo i korporativnogo prava* (3), 8-9.
13. Vershinina, E. S. (2015). Effektivnost' gosudarstvennykh zakupok [Efficiency of public procurement]. *Molodoi uchenyi* (5), 339-340.
14. Gapanovich, A.V. (2014). Professionalizm zakazchika kak printsip kontraktnoi sistemy v sfere zakupok [Professionalism of the customer as a principle of the contract system in the field of procurement]. *Yurist* (12), 16-20.
15. Gaponenko, V.F. (2019). Narusheniya i tipichnye oshibki, dopuskaemye pri zaklyuchenii i ispolnenii gosudarstvennykh kontraktov [Violations and typical mistakes made during the conclusion and execution of government contracts]. *Scientific almanac: collection of scientific papers*. Volgograd.
16. Gaponenko, V.F. & Bepalko, A.A. (2015). Problemy otsenki korruptsii kak latentnogo kompleksnogo yavleniya [Problems of corruption assessment as a latent complex phenomenon]. *Vestnik Akademii ekonomicheskoi bezopasnosti* (3). pp. 6-10.
17. Gaponenko, V.F. & Kilyashkanov, H.S. (2014). Problemy razvitiya gosudarstvennoi politiki Rossii po protivodeistviyu korruptsii [Problems of development of the state policy of Russia on combating corruption]. *Biznes v zakone. Ekonomiko-yuridicheskii zhurnal* (3), 234-238.
18. Gataulina, L. F. (2014). Torgi kak sposob zaklyucheniya gosudarstvennogo i munitsipal'nogo kontrakta [Trades as a way to conclude the state and municipal contract]. *Konkurentnoe pravo* (2), 40-43.
19. Grinev, V. P. (2014). Obzor podzakonnykh normativnykh pravovykh aktov, prinyatykh v tselyakh realizatsii Federal'nogo zakona o kontraktnoi sisteme v sfere zakupok [A Review of normative acts adopted in implementation of the Federal law on the contract system in procurement]. *Pravo i ekonomika* (4), 28-38.