

## **Тема: «Противодействие коррупции при участии организаций в государственных закупках»**

В соответствии с подпунктом «б» пункта 4 перечня поручений Президента Российской Федерации от 16 февраля 2016 г. № Пр-299 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 26 января 2016 г. Генеральной прокуратуре Российской Федерации поручено продолжить совместно с заинтересованными федеральными государственными органами реализацию мер, направленных на предупреждение и пресечение «откатов», выявление и устранение коррупционных проявлений при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В этих целях приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 27 июля 2016 г. № 459 утвержден межведомственный план мероприятий по предупреждению и пресечению «откатов», выявлению и устранению коррупционных проявлений при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Межведомственный план состоит из двух разделов, один из которых предусматривают разработку нормативных правовых актов, а другой – организационные и практические меры противодействия коррупции в сфере госзакупок.

О результатах исполнения межведомственного плана ежегодно докладывается Президенту Российской Федерации.

Актуальным направлением работы, предусмотренным планом, является основанное на анализе проблем правоприменения совершенствование нормативной правовой базы предупреждения и пресечения «откатов», получаемых за исполнение государственного и муниципального заказа.

Так, проведенным анализом выявлено наличие пробелов в законодательном регулировании ответственности за злоупотребления в названной сфере со стороны лиц, представляющих интересы государственных или муниципальных заказчиков, а также лиц, исполняющих государственные или муниципальные контракты.

В сложившейся судебной-следственной практике преступления, связанные с так называемыми «откатами» при осуществлении поставок товаров, выполнении работ, оказании услуг для

обеспечения государственных или муниципальных нужд, квалифицируются по статьям Уголовного кодекса Российской Федерации о хищениях чужого имущества (в первую очередь как мошенничество), злоупотреблениях полномочиями, в том числе должностными, а также о коммерческом подкупе, даче и получении взятки.

Однако, не все деяния, совершаемые в указанной сфере, подпадали под нормы уголовного закона.

Так, ряд нарушений, связанных с целями осуществления закупок, определением цены государственного или муниципального контракта, заключением или исполнением государственного или муниципального контракта и совершаемых из корыстной или иной личной заинтересованности, не может рассматриваться как уголовно наказуемое злоупотребление служебным положением, поскольку эти нарушения совершаются представителями заказчика, которые не являются должностными лицами (например, работниками контрактной службы, контрактными управляющими, членами комиссии по осуществлению закупок, лицами, осуществляющими приемку поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг).

Такие деяния могут причинять существенный ущерб бюджетной системе Российской Федерации, а также бюджетным учреждениям и иным лицам, являющимся в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» заказчиками или участниками закупки. Между тем эти деяния не образовывали состава преступления и влекли за собой лишь административную ответственность.

Не была предусмотрена ответственность и за подкуп работников контрактной службы, контрактных управляющих, членов комиссии по осуществлению закупок и других лиц, принимающих непосредственное участие в закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

В этой связи Федеральным законом от 23.04.2018 № 99-ФЗ, подготовленным по инициативе Генеральной прокуратуры Российской Федерации во исполнение межведомственного плана мероприятий по предупреждению и пресечению «откатов», выявлению и устранению коррупционных проявлений при

осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, Уголовный кодекс Российской Федерации дополнен статьями 200.4 «Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд» и 200.5 «Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок». Кроме того, в новой редакции изложена статья 304 УК РФ «Провокация взятки, коммерческого подкупа либо подкупа в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд».

В соответствии со статьей 204.4 Уголовного кодекса предусмотрена ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, совершаемое из корыстной или иной личной заинтересованности лицами, которые не являются должностными лицами или лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации, если это деяние причинило крупный ущерб.

В качестве квалифицирующих признаков этого преступления установлено совершение его группой лиц по предварительному сговору, а также причинение особо крупного ущерба.

Крупным ущербом признается ущерб в сумме, превышающей два миллиона двести пятьдесят тысяч рублей, а особо крупным – девять миллионов рублей.

Статьей 200.5 Уголовного кодекса предусматривается ответственность за подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок, лица, осуществляющего приемку поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, иного уполномоченного лица, представляющего интересы заказчика, за совершение действий (бездействие) в интересах дающего или иных лиц в связи с закупкой товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Представляется, что введение уголовной ответственности за указанные деяния, помимо наказания виновных, окажет профилактический эффект, сдерживающий лиц от их совершения.

Применение новых норм определено одной из задач правоохранительных органов на 2019 г.

Другое актуальное направление совершенствования законодательства связано с запретом участвовать в закупках юридических лиц, привлеченных к административной ответственности за обещание, предложение или передачу незаконного вознаграждения по статье 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Следует отметить, что в соответствии с межведомственным планом противодействия «откатам» в декабре 2016 г. принят Федеральный закон № 489-ФЗ, которым в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» внесены изменения, не допускающие участия в закупках юридического лица, которое в течение двух лет до момента подачи заявки на участие в закупке было привлечено к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ.

Эта совместная инициатива Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Минтруда России была принята после длительных дискуссий в рамках созданной под нашей эгидой межведомственной рабочей группы по противодействию коррупции.

Практика прокурорских проверок соблюдения этой нормы в 2017–2018 г. показала, что отдельные юридические лица игнорируют требование закона, а заказчики закрывают на это глаза.

В 2017 г. – а это только первый год реализации данной нормы – прокурорами выявлено участия в закупках юридических лиц, привлекавшихся к ответственности за незаконное вознаграждение.

В 2018 г. прокурорами выявлено 82 факта участия в закупках таких организаций, что в 4 раза больше, чем в 2017 г. Указанные, а также связанные с ними нарушения (отсутствие в аукционной документации вытекающих из закона требований либо неправомерный допуск к участию в торгах юридических лиц, не представивших декларацию соответствия) послужили основанием для внесения прокурорами 206 представлений об устранении нарушений закона, принесения 33 протестов, направления в суды 14 исковых заявлений о признании государственных

(муниципальных) контрактов недействительными, привлечения 355 лиц к административной и дисциплинарной ответственности.

В результате прокурорского вмешательства в 2018 г. удалось расторгнуть 11 незаконно заключенных контрактов и предотвратить заключение 3 контрактов на стадии проведения конкурсных процедур.

Например, прокурором г. Керчи в результате объявленного директору унитарного предприятия предостережения предотвращено незаконное заключение муниципального контракта на поставку бензина с организацией, ранее совершившей коррупционное правонарушение, предусмотренное статьей 19.28 КоАП РФ.

В другом случае прокуратурой Новосибирской области установлено, что одно из акционерных обществ области приняло участие в открытом конкурсе на право заключения государственных контрактов на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, реализуемых в рамках Федеральной целевой программы, проводимой Минпромторгом России, сообщив о себе недостоверную информацию.

В составе заявки представлена декларация о соответствии участника закупки требованиям, установленным конкурсной документацией, в том числе указано, что юридическое лицо в течение двух лет до момента подачи заявки на участие в закупке не было привлечено к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ, что не соответствовало действительности.

По результатам конкурса общество незаконно признано победителем, и с ним заключен государственный контракт.

В результате вмешательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации Минпромторгом России принято решение об одностороннем отказе от исполнения государственного контракта с обществом.

С учетом изложенного прокуроры сориентированы на необходимость при выявлении нарушений рассматриваемой категории обращать внимание не только на наличие контрактов, заключенных с юридическими лицами, привлеченными к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ, но и на условия, способствовавшие незаконному заключению контрактов, а также на целесообразность использования при

проведении проверок реестра юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ, размещенного на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети «Интернет».

Такой реестр ведется Генеральной прокуратурой Российской Федерации в инициативном порядке.

Реестр носит информационный характер и разработан, в том числе для того, чтобы помочь заказчикам проверить соблюдение законодательного ограничения.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации ведется постоянная работа по его наполнению и поддержанию в актуальном состоянии. Только за прошедший 2018 г. – истекший период 2019 г. в реестр помещены сведения о более чем 570 юридических лицах, привлеченных к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ.

Всего, начиная с 2014 года, в реестре содержались сведения о более чем 2 тыс. юридических лицах.

Работа по ведению реестра находится в Генеральной прокуратуре Российской Федерации на особом контроле.

При этом создание информационной системы, позволяющей государственным и муниципальным заказчикам получать сведения о юридических лицах, привлеченных к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ, в настоящее время законом не предусмотрено.

Вместе с тем практика показывает целесообразность урегулирования данного вопроса на законодательном уровне.

По инициативе Генеральной прокуратуры Российской Федерации вопросы, связанные с разработкой механизма, позволяющего государственным и муниципальным заказчикам получать в автоматизированном режиме сведения о юридических лицах, привлеченных к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ и возможностью размещения реестра в единой информационной системе в сфере закупок (далее — ЕИС) включены в Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378 (подпункт «и» пункта 15, подпункт «а» пункта 32).

При этом следует отметить, что Генеральной прокуратурой Российской Федерации наработана определенная практика ведения

реестра юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ. Реестр ведется на основании приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28.08.2017 № 590 «О формировании и ведении реестра юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по статье 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Кроме того, исключительно прокурор наделен полномочиями по возбуждению дел рассматриваемой категории, в связи с чем органы прокуратуры имеют наиболее полную и оперативную информацию по движению таких дел во всех субъектах Российской Федерации, которая может быть использована при формировании названного реестра в ЕИС.

В связи с этим представляется целесообразным использовать имеющуюся у Генеральной прокуратуры Российской Федерации информационную базу (реестр) и выработанные механизмы централизованного получения информации из субъектов Российской Федерации для формирования в ЕИС реестра юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ.

По нашему мнению, Правительству Российской Федерации надлежит наделить полномочиями по ведению реестра в ЕИС соответствующий федеральный орган исполнительной власти, возможно, уже имеющий опыт ведения информационных баз ЕИС, в том числе реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). При этом, Генеральная прокуратура Российской Федерации готова в рамках межведомственного взаимодействия представлять такому органу для включения в реестр сведения.

Приведенная практика неисполнения юридическими лицами требований пункта 7.1 части 1 статьи 31 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» при попустительстве заказчиков требует дальнейшего совершенствования законодательства в этой сфере.

Полагаем, что нарушения установленного запрета, в частности, связаны с отсутствием предусмотренной законом обязанности заказчика проверять соответствие участников закупок названному требованию, а также отсутствием ответственности за нарушение данного требования как со стороны участника закупки,

так и со стороны заказчика, за исключением расторжения контракта.

Такая мягкая норма была введена в Закон № 44-ФЗ в 2016 г. ввиду отсутствия механизма проверки комиссиями по осуществлению закупок соответствия участников закупок условию непривлечения в течение двух лет до момента подачи заявки на участие в закупке к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ.

Считаем, что в настоящее время такие сведения могут быть проверены заказчиками с использованием реестра юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ, который размещен на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети «Интернет». Работа над разработкой механизма, позволяющего государственным и муниципальным заказчикам получать такие сведения в автоматизированном режиме, ведется в рамках исполнения подпункта «а» пункта 32 Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 г., в том числе при участии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

С учетом изложенного полагаем целесообразным внести изменения в Закон № 44-ФЗ, предусмотрев обязанность комиссии по осуществлению закупок проверять соответствие участников закупок требованию, установленному в пункте 7.1 части 1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ.

Такой обязанности должна корреспондировать обязанность участника закупки представлять заказчику декларацию об отсутствии факта привлечения к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.28 КоАП РФ.

Помимо мер по совершенствованию законодательства межведомственный план противодействия «откатам» содержит ряд мероприятий организационного и практического характера, направленных на выработку должного взаимодействия контролирующих и правоохранительных органов.

В результате указанного взаимодействия приняты дополнительные меры по повышению эффективности и результативности деятельности по предотвращению, установлению и пресечению противоправной деятельности при



размещении и выполнении государственного заказа, которые успешно реализуются на практике.

Вместе с тем, несмотря на принимаемые меры, нарушения коррупционной направленности в деятельности должностных лиц при размещении и реализации государственного заказа, по-прежнему носят распространенный характер.

Так, в 2018 г. правоохранительными органами Российской Федерации выявлено 406 преступлений коррупционной направленности, связанных с «откатами», что на 84,5 % больше, чем в 2017 г. (220), и более чем в три раза превышает показатель 2016 г. (121).

Органами прокуратуры в 2018 г. выявлено и пресечено 148,6 тыс. нарушений законов в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе 8,5 тыс. нарушений коррупционной направленности, для устранения которых принесено 8,7 тыс. протестов (по нарушениям коррупционной направленности – 671 протест), внесено 40,8 тыс. представлений (по нарушениям коррупционной направленности – 2,1 тыс.), в суды направлено 1,8 тыс. исков (по нарушениям коррупционной направленности – 130). По итогам проведенных прокурорами проверок в данной сфере возбуждено 658 уголовных дел (в том числе 275 дел – о преступлениях коррупционной направленности), к административной и дисциплинарной ответственности привлечено 44 тыс. виновных лиц (по нарушениям коррупционной направленности – 2,5 тыс. лиц).

Наиболее распространенными нарушениями данной категории, имеющими коррупционную составляющую, являются факты завышения начальной (максимальной) цены контрактов, изменения условий контрактов, принятия и оплаты фактически не выполненных работ, ограничения конкуренции, предоставления необоснованных преференций для отдельных участников закупок и заключения контрактов с аффилированными организациями.