Вопросы экономического и правового анализа эффективности предотвращения коррупции в государственной контрактной системе

ГАЗЕТОВ Антон Николаевич, заведующий отделом экономического сопровождения образования и науки Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат экономических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: agazetov@izak.ru

По результатам исследования систем государственных закупок 77 стран, проведенного Всемирным банком в 2016 г., система информационного обеспечения закупок в Российской Федерации получила высшую оценку. Прирост государственных контрактов составляет сумму, приблизительно равную объему ВВП Словении и Украины, и превышает ВВП Республики Беларусь в 1,6 раза. Размер экономики России и объем закупок объективно усложняют борьбу с коррупцией и обеспечение справедливой конкуренции.

В последние годы наметились очевидные положительные изменения: дальнейшее снижение цен по результатам торгов, экономия бюджетных средств, рост числа дел об административных правонарушениях за нарушения в контрактной системе. Однако работа государственной контрактной системы не может быть признана эффективной. Основные нарушения сводятся к искусственному ограничению конкуренции, позволяющему завышать стоимость товаров, работ и услуг и формирующему тем самым экономические условия для коррупционных проявлений. Также отмечается выведение выделенных средств на выполнение государственных контрактов за пределы возможного аудита.

Исследование основано на общем научном диалектическом методе познания, включающем изучение правовых актов по противодействию коррупции в государственной контрактной системе, и связанных с ним общих научных методов. Широкое использование логических методов позволило дать практические рекомендации для достижения цели исследования.

По мнению автора, необходима типизация государственных контрактов с обязательным включением сметной документации как неотъемлемой части государственного контракта. Изменения в налоговом законодательстве должны предусматривать исчисление и уплату налогов на прибыль и на добавленную стоимость по государственным контрактам отдельно от поступлений по иным основаниям головному исполнителю и его подрядчикам, выполняющим не менее 70% объемов работ (услуг). Принятие этих мер улучшит информационную базу финансового и налогового контроля в целях повышения эффективности противодействия отмыванию средств и формированию условий для коррупции в государственной контрактной системе.

Ключевые слова: противодействие коррупции, государственная контрактная система России, налогообложение, финансовый контроль.

Issues of Economic and Legal Analysis of the Effectiveness of Anti-Corruption in as State Contract System

A. N. GAZETOV, head of the Department of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of economic sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: agazetov@izak.ru

According to the results of a study of the state procurement systems of 77 countries conducted by the World Bank in 2016, the information management system of procurement in the Russian Federation received the highest rating. The increase in state contracts is an amount roughly equal to the GDP

of Slovenia and Ukraine, and more than the GDP of the Republic of Belarus in 1.6 times. The size of the Russian economy and the volume of purchases are objectively complicate the anti-corruption measures and ensuring of the fair competition.

In recent years the positive change can be seen: further reduction of prices on the auction results, budget savings, the growth of the number of cases of administrative offenses for violations to the contract system. However, the work of the state contract system can be deemed as effective. The main violations are artificial restrictions of competition that allows you to inflate the cost of goods, works and services, and forming thereby the economic conditions for corruption. It is also noted the exclusion of funds for realization of the state contracts, out of the possibility for audit to check their use.

The study is based on general scientific dialectical method of cognition, including the study of legal acts on anti-corruption in the public contract system and related common research methods. The widespread use of logical methods allowed giving practical recommendations for achieving the objectives of the study.

According to the author, it is necessary to define different types of the government contracts and include estimates as an integral part of the state contract. Changes to tax legislation must provide for the calculation and payment of income taxes and value-added on state contracts separately from revenues on other grounds by the head contractor and its subcontractors who produce at least 70% of the volume of works (services). These measures will improve the information base of financial and tax control to enhance the effectiveness of anti-money laundering and anti-corruption in the state contract system.

Keywords: anti-corruption, public contract system of Russia, taxation, financial control.

DOI: 10.12737/article_59522f98ba2aa8.52166650

Авторитетные ученые юристы и практики, в частности судья Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиев, отмечают, что правовой анализ эффективности правовых норм начинается с оценки целей, которые ставил перед собой законодатель. Затем проводится сопоставление практической реализации правовой нормы и модели ее реального правоприменения, а также следования установленным нормам участниками правоотношений¹.

С точки зрения экономической теории права анализ эффективности действия юридических норм проводится исходя из предположения о влиянии множества факторов на реальное поведение субъекта права. По сути, санкции за отступления от установленных норм трактуются как некие цены, назначаемые за определенное поведение, а нормы права рассматриваются в качестве возможных, необязательных ограничений поведения субъектов правоотноше-

ний. Тем самым экономический анализ действия юридических норм вовсе не презюмирует, что юридические нормы должны исполняться.

В 1968 г. Г. С. Беккер предложил парадигму рационального поведения преступника, согласно которой уровень преступности зависит от соотношения сопряженных с криминальной деятельностью выгод и издержек (как денежных, так и неденежных)² и личной склонности преступника к риску. Идеи Г. Беккера, получившего в 1992 г. Нобелевскую премию «за распространение сферы микроэкономического анализа на целый ряд аспектов человеческого поведения и взаимодействия, включая нерыночное поведение», вызвали отклик в научном мире и получили развитие в многочисленных работах его последователей³.

Отечественные исследователи отмечают, что в советском праве пре-

¹ См.: Гаджиев Г. А. Е. В. Васильковский и современная цивилистическая методология // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 57—64.

² См.: Беккер Г. Преступление и наказание: экономический подход // Истоки. Вып. 4. М., 2000.

³ URL: http://www.nobel-winners.com/Economics/gary_becker.html (дата обращения: 10.12.2016).

обладала парадигма, в которой право являлось прежде всего инструментом воздействия государства на общественные отношения, а эффективность права понималась как отношение поставленной цели и достигнутого результата. В настоящее время, по мнению ученых-юристов, эффективность права является многоаспектной категорией и может быть рассмотрена с точки зрения обеспечения посредством права беспрепятственного доступа к социальным благам и их обороту, успешного, наименее конфликтного функционирования социальных институтов, например трудовых коллективов, органов государственной власти. Наконец, норма права считается эффективной, если максимально способствует положительной правовой активности, препятствует антиобщественному поведению⁴.

Вопросам предотвращения коррупции в государственной контрактной системе уделяется значительное внимание и профессиональными экономистами, и юристами. При этом ученые и практики в этой сфере сходятся во мнении, что разграничить юридические и экономические взгляды на предотвращение коррупции в сфере государственных (муниципальных) закупок представляется не такой простой задачей. В то же время данное разделение полезно с точки зрения взаимного обогащения методов изучения этого явления и в итоге выработки мер по нейтрализации коррупционных проявлений как экономическими методами, так и правовыми.

Полагаем, что в основе экономического подхода к предотвращению коррупции лежит анализ стимулов к коррупционным проявлениям, экономических и финансовых

механизмов, позволяющих формировать преступные коррупционные схемы, базирующиеся при этом на несовершенстве законодательства и правоприменительной практики. Правовые подходы к предотвращению коррупции, лежащие в сфере правоохранительной деятельности, позволяют не только выявлять, но и грамотно квалифицировать коррупционные деяния, доводить до судопроизводства, в том числе формирование доказательной базы обязательного наличия у субъекта корыстного мотива, совершения преступления только с прямым умыслом, как предусматривает Уголовный кодекс РФ.

Приведем некоторые виды преступлений из Перечня № 23 преступлений коррупционной направленности⁵, которые проявляются в сфере государственных контрактов: «Недопущение, ограничение или устранение конкуренции» (ст. 178 УК РФ); «Мошенничество» (ч. 3 или ч. 4 ст. 159 УК РФ) — совершенное лицом с использованием своего служебного положения, а равно в крупном размере или мошенничество, совершенное организованной группой либо в особо крупном размере; «Присвоение или растрата, то есть хищение чужого имущества, вверенного виновному» (ч. 3 или ч. 4 ст. 160 УК РФ); «Принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения» (ст. 179 УК РФ); «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем» (ст. 174 УК РФ) и др.

Под эффективностью предотвращения любого явления мы понимаем в узком смысле лучшее состояние

⁴ См.: Магденко А. Д., Агаджанов А. А. Методология исследования эффективности правовых средств в механизме правового регулирования // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2016. № 2. С. 55—57.

⁵ «Перечень № 23 преступлений коррупционной направленности» из указания Генеральной прокуратуры РФ и МВД России от 13 декабря 2016 г. № 797/11/2 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности».

соотношения затрат и полученных результатов относительно предыдущего периода. В широком смысле понятие «эффективность» синонимично качественному улучшению состояния анализируемого объекта.

Влияние на российскую экономику государственной контрактной системы оценить непросто, однако объемом закупаемой продукции, работ и услуг велик, число самих сделок огромно и контроль соблюдения законодательства и противодействие коррупции в этой сфере представляют значительную проблему.

В настоящее время система государственных и муниципальных закупок, объединенных в государственную контрактную систему, — это сложный организационно-финансовый механизм, базирующийся на передовых информационных технологиях, который является в определенной мере инновационным не только для нашей страны, но и для многих мировых экономик.

Приведенные заместителем руководителя Федерального казначейства С. Б. Гуральниковым данные⁶ характеризуют масштабность созданной государственной контрактной системы и ее информационного обеспечения — Единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС) (табл. 1). Ключевым антикоррупционным элементом данной системы является возможность наблюдения за процессом закупочной деятельности, который призван обеспечить конкуренцию и соответствие цен на работы, товары и услуги, приобретаемые для государственных (муниципальных) нужд, рыночным уровням, а также удовлетворить по-

требности государственных организаций и организаций с государственным участием при реализации своих функций.

Размер учтенных в системе сделок практически равен годовому ВВП Тайваня, чуть больше ВВП Швеции. Размер заключенных в 2015 г. контрактов чуть меньше ВВП Украины, примерно равен ВВП Словении и превышает объем валового продукта Республики Беларусь в 1,6 раза.

Абсолютные значения закупок огромны, относительно размеров ВВП России и некоторых других стран очевиден масштаб наблюдаемых хозяйственных операций и сложность мониторинга, контроля и аудита государственных закупок.

Кроме того, если рассматривать закупки не только по Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ), но и по Федеральному закону от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон № 223-ФЗ), то число размещенных объявлений о закупках составляет 15,6 млн контрактов на сумму, превышающую годовую ВВП России, в размере 1420,86 млрд долл. Безусловно, не все размещенные объявления превращаются в реальные контракты: закупка может быть отменена, перенесена и т. п. В связи с этим более корректно сравнивать показатели именно с размером заключенных контрактов, а не размещенных в ЕИС. Размер заключенных контрактов относительно консолидированного бюджета России составляет 18%, но выше размера дефицита консолидированного бюджета почти в два раза (табл. 2). Иными словами, при сокращении в ходе конкурентных процедур цены контракта на 10% сумма экономии относительно имеющегося дефицита бюджета составит около 19%.

⁶ См.: Гуральников С. Б. Информационное обеспечение развития контрактной системы в Российской Федерации. Доклад 15.01.2016 заместителя руководителя Казначейства России на конференции РАНХиГС «Контрактная система как инструмент модернизации российской экономики». URL: <http://goszakaz.ranepa.ru/files/guralnikov.pdf> (дата обращения: 16.08.2016).

Таблица 1

Основные показатели развития государственной контрактной системы

Показатели	Ед., млн	Сумма, млрд руб.	Сумма, млрд долл.
Количество заключенных контрактов, включая 2015 г. (нарастающим итогом)	14,5	32 008,10	524,72
Количество опубликованных контрактов, включая 2015 г. (нарастающим итогом)	15,6	86 672,60	1420,86
Заключенных контрактов в 2015 г. (без контрактов, составляющих гостайну)	3,22	5 268,00	86,36
<i>Справочно:</i>		По данным Росстата*	
ВВП России		80 804,31	1 324,73
Консолидированный бюджет РФ		29 741,50	487,57
Дефицит консолидированного бюджета РФ		2 819,50	46,22
<i>Справочно 2015 г.:</i>			По данным МВФ**
ВВП Тайваня (провинция КНР)			523,58
ВВП Швеции			492,62
ВВП Украины			90,52
ВВП Словакии			86,63
ВВП Беларуси			54,61

* См.: Росстат. 2015. Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2015 г. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/fin21.htm (дата обращения: 05.09.2016).

** См.: Gross Domestic Product, Current Prices. World Economic Outlook Database, April 2016. IMF. URL: <http://www.imf.org> (дата обращения: 21.02.2017).

Таблица 2

Показатели	С консолидированным бюджетом	С ВВП России	С дефицитом консолидированного бюджета РФ
Соотношение заключенных контрактов в 2015 г.	18%	7%	187%
Снижение цен по государственным контрактам на 10%	19%		

На динамику ВВП размер государственных закупок не может оказать существенного влияния, когда фискальный мультипликатор равен или больше единицы.

Фискальный мультипликатор показывает, насколько увеличивается рост ВВП либо при увеличении государственных расходов, либо при снижении налогов. Эмпирические исследования говорят о том, что в западных странах этот мультиплика-

тор находится в диапазоне 0,6—0,9, т. е. приводит к увеличению роста ВВП меньшему, чем прирост стимулирующих фискальных мер⁷, а не-

⁷ См.: Девятков А. Модификация бюджетного правила вряд ли поможет российской экономике. Ведомости. 2014. 28 апр. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2014/04/28/modifikaciya-byudzhethnogo-pravila-vryad-li-pomozhet> (дата обращения: 05.10.2016).

Таблица 3

**Ключевые показатели эффективности работы
государственной контрактной системы***

Показатели	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Среднее количество участников закупок на торгах	2,5	3	2,7
Среднее снижение цен при проведении конкурентных закупок (экономия)	н/д	7% (321 млрд руб.)	8,2% (419,4 млрд руб.)

* См.: Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2016 году. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/2017100205> (дата обращения: 02.03.2017).

которые российские исследователи приводят расчеты, в которых максимальный мультипликатор в российской экономике достигает по классификации расходов федерального бюджета «социальная политика» значения 0,57, а для расходов «национальная экономика и ЖКХ» значение мультипликатора составляет 0,43⁸, по другим оценкам — 0,55⁹. Тем самым рост государственных закупок не будет сопровождаться ростом ВВП в том же размере, кроме того, будут повышаться инфляционные риски, расти бюджетный дефицит и бюджетные расходы на обслуживание государственного долга.

Инновационные механизмы предупреждения и противодействия, а также выявления коррупции базируются на нормах законодательства о контрактной системе и закупках организациями с государственным участием. Однако эффективность функционирования самой контрактной системы и механизмы предотвращения в ней коррупции могут быть оценены с различ-

ных позиций. Так, по результатам исследования систем государственных закупок 77 стран, проведенного Всемирным банком в 2016 г., система информационного обеспечения закупок в Российской Федерации получила 100 баллов из 100 возможных.

Государственная контрактная система подлежит мониторингу, аудиту и контролю в сфере государственных закупок, проводимых согласно ст. 97, 98 и 99 Закона № 44-ФЗ. Федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является Минэкономразвития России¹⁰. Как отмечается в докладах Министерства, показатели роста конкуренции и бюджетной экономии при госзакупках улучшаются (табл. 3).

Конкуренция среди участников процесса закупочной деятельности выросла с 2,5 заявок на один лот по итогам 2014 г. до 2,7 заявок по итогам 2016 г. Как следствие, мы видим рост экономии бюджетных средств государственных заказчиков на 7% в 2015 г. и до 8,2% в 2016 г. При этом,

⁸ См.: Коновалова Н. А. Оценка эффективности фискальной политики: на примере России. Выпускная квалификационная работа. URL: <https://www.google.ru> (дата обращения: 05.10.2016).

⁹ См.: Завьялов А. Ю., Нилова Е. В., Шульц Д. Н. Фискальные мультипликаторы расширенного бюджета РФ и способы их оценивания // Проблемы прогнозирования. 2015. № 5. С. 131.

¹⁰ См. постановление Правительства РФ от 26 августа 2013 г. № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

как отмечает Минэкономразвития России, прирост экономики по итогам 2016 г. составил 30% относительно аналогичного периода прошлого года.

Одним из контрольных органов государственной контрактной системы является Федеральная антимонопольная служба России (ФАС России), осуществляющая, в частности, плановые и внеплановые проверки соблюдения участниками контрактной системы законодательства Российской Федерации¹¹. Так, правовым инструментом предотвращения коррупции является возбуждение ФАС России дел об административных правонарушениях, число которых в 2016 г. составило 18,7 тыс., в 2015 г. — 22,0 тыс., в 2014 г. — 13,9 тыс. По итогам рассмотрения дел в 2015 г. выдано 18,97 тыс. постановлений о наложении административных штрафов на общую сумму 205,4 млн руб., в 2014 г. — 9,04 тыс. постановлений на сумму 86,5 млн руб.¹²

Наибольшее количество дел возбуждено в связи с утверждением заказчиками документации о закупках, не соответствующей требованиям, — 6,4 тыс. дел, и за нарушение порядка отбора участников закупок — 5,24 тыс. дел. Как отмечает начальник управления контроля размещения государственного заказа ФАС России Т. П. Демидова, основные правонарушения в контрактной системе сместились к «заточке» объекта закупки, т. е. к включению в конкурсную документацию технических характеристик, которые не позволяют организациям с аналогичными товарами принять уча-

стие в конкурсных процедурах¹³. Избыточность технических характеристик при формировании требований к объекту закупки позволяет реализоваться преступной схеме, в которую вовлечены не только поставщики и представители государственного заказчика, но и представители крупных мировых производителей. В Программе международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР)¹⁴ показано, как в ходе реализации процедур на крупные закупки, например в сфере электроники, образуются коррупционные риски, которые трудно выявляются. Так, официальный представитель производителя устанавливает цены на свою продукцию выше, чем у его дистрибьютора, а под конкретные торги предоставляет существенную скидку. Тем самым при формировании начальной максимальной цены контракта (НМЦК) на основе официальных цен производителя либо официальных запросов для формирования НМЦК маржинальность сделки может быть до 50%, и снижение цен якобы в ходе конкурентных торгов на 3—5% от НМЦК не решает проблему условий возникновения коррупции.

Тем самым, на наш взгляд, рост эффективности предотвращения коррупции в государственной контрактной системе будет зависеть от контроля обеспечения конкуренции на рынке госзаказа ФАС России и дальнейшего совершенствования формирования НМЦК. При этом экономический анализ позво-

¹¹ См. постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе».

¹² Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2016 году. ФАС России. URL: <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1715> (дата обращения: 21.03.2017).

¹³ См.: Демидова Т. П. Экспертная дискуссия «Контрактная система как инструмент модернизации российской экономики» (выступление в записи с 0:40:15 по 0:59:03). URL: https://www.youtube.com/watch?v=3HLNiAx_2Bs (дата обращения: 15.09.2016).

¹⁴ См.: Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) / рук. Т. Я. Хабриева. М., 2015. С. 79—90.

ляет выявлять экономические и финансовые условия формирования коррупции, а правовой анализ — конструировать административный порядок противодействия коррупционной схеме. В частности, при формировании НМЦК необходимо учитывать не только текущие рыночные цены, но и размер скидок, которые может дать производитель среднему и крупному опту, а также доходы от последующих эксплуатационных затрат: сервиса, комплектующих и расходных материалов, ремонта и замены оборудования, его частей.

Статья 98 Закона № 44-ФЗ предусматривает, что аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований. В ходе аудита устанавливаются причины выявленных нарушений, подготавливаются предложения по совершенствованию контрактной системы.

Статистика работы Счетной палаты РФ в 2015 г. приведена в табл. 4.

Число нарушений при государственных закупках составило 566 против 276 в 2014 г.¹⁵ В ходе конкурсных процедур на уровне субъектов РФ и муниципальных образований число нарушений составило 18 тыс., а объем контрактов с нарушениями составил 17,5 млрд руб. (в 2014 г. было выявлено 2 тыс. нарушений в контрактах на 7,4 млрд руб.). Очевидно, что в целом эффективность деятельности Счетной палаты России за 2014 и 2015 гг. повышается, но главным образом за счет десятикратного роста возврата выделенных, но не освоенных бюджетных средств. Однако сумма наложенных штрафов на несоблюдение законодательства снизилась и в целом составляет незначительную величину — 975 тыс. руб., а сумма закупок с нарушением законодатель-

ства — 126 100 млн руб., или 0,63% от объема заключенных контрактов в контрактной системе по Закону № 44-ФЗ.

Как отметила директор Департамента по экспертно-аналитической и контрольной деятельности в области оборота федерального имущества, средств резервных фондов федерального бюджета и комплексного анализа эффективности функционирования федеральной контрактной системы Счетной палаты РФ Н. А. Бочарова¹⁶, борьба с правонарушениями осложнена их массовым характером и возможностью злоупотребления вариативными нормами законодательства, которые были введены для облегчения проведения госзакупок. Согласно п. 2 ст. 93 Закона № 44-ФЗ возможно осуществлять закупку у единственного поставщика. Как только денежные средства поступают единственному поставщику, то данный поставщик может реализовывать контрактные процедуры на основании норм Закона № 223-ФЗ. При этом основной объем средств по государственному заказу может быть передан субподрядным организациям, которые, в свою очередь, на выполнение работ также привлекают подрядные организации.

Согласно п. 3—6 ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» казначейскому сопровождению подлежат государственные контракты о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг на сумму более 100 млн руб., если условиями данных государственных контрактов предусмотрены авансовые платежи. При этом Казначейство сопровождает государственные контракты только до треть-

¹⁵ См.: Нарушений на госзакупках больше, а поставщиков меньше // Ведомости. № 4045. 2016. 31 марта.

¹⁶ См.: Бочарова Н. А. Экспертная дискуссия «Контрактная система как инструмент модернизации российской экономики». URL: https://www.youtube.com/watch?v=3HLNiAx_2Bs (дата обращения: 25.08.2016).

Характеристика мер реагирования Счетной палаты РФ*

Меры реагирования	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Обеспечен возврат средств в федеральный бюджет и бюджет Союзного государства, тыс. руб.	7000	1 034 700	10 317 000
Сумма наложенных штрафов, тыс. руб.	н/д	1 166,40	975,50
Нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц, млрд руб./количество, ед.	171,87/(н/д)	39,6/276	126,1/566
Количество принятых по результатам проведенных контрольных мероприятий Счетной палаты мер по привлечению должностных лиц, виновных в нарушении законодательства РФ, к дисциплинарной ответственности	35	394	344
Возбуждено дел об административных правонарушениях инспекторами Счетной палаты	20	88	299
Направлено постановлений в следственные органы в порядке ст. 37 УПК РФ	12	66	70
Всего следственными органами возбуждено уголовных дел по материалам контрольной деятельности Счетной палаты РФ	н/д	24	40

* См.: Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2014 г. URL: https://audit.gov.ru/activities/annual_report/842/ (дата обращения: 15.09.2016); Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2015 г. URL: http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/874/ (дата обращения: 15.09.2016).

го уровня (главный распорядитель бюджетных средств, головной исполнитель и его исполнители (соисполнители))¹⁷. Однако, по сведениям Н. А. Бочаровой, фактически исполнение контракта проводится до пятого или шестого уровня.

Экономический анализ эффективности предотвращения коррупции показывает, что смысл «увода» средств по государственному (муниципальному) контракту на более низкие уровни его выполнения связан с тем, что контрольно-счетные органы не контролируют деятельность исполнителей по государственным контрактам по всей совокупности финансово-хозяйствен-

ной деятельности. Таким образом, средства, предназначенные для дачи взятки, выводятся через затраты по иным контрактам (видам деятельности), не связанным с выполнением государственного заказа. Тем самым даже в случае запроса первичной документации, подтверждающей фактическое осуществление затрат, которые исполнители отнесли на затраты по госконтракту, эти затраты будут абсолютно легальными, будут соответствовать законодательству, не вызывая претензий у контрольно-счетных органов.

Рассмотрим условный пример по формированию нелегальных денежных средств в размере 150 млн руб. при выполнении государственного контракта на сумму 500 млн руб., при этом 15% от суммы контракта передается в виде взятки, а иные 15% используются в качестве бонуса за организацию схемы всем остальным участникам государственной контрактной системы.

¹⁷ См. постановление Правительства РФ от 4 февраля 2016 г. № 70 «О порядке казначейского сопровождения в 2016 году государственных контрактов, договоров (соглашений), а также контрактов, договоров, соглашений, заключенных в рамках их исполнения».

Очевидно, что фактически потраченные суммы могут быть еще меньше, чем оставшиеся 350 млн руб., в связи с тем что при наличии «отката» на качество работ и соответствие стандартам, требованиям безопасности, особенно в скрытой части, например в строительстве, представители государственного заказчика не обращают внимания. Кроме того, уже на уровне исполнителей работ также могут быть хищения, приписки и просто низкое качество в связи привлечением неквалифицированной рабочей силы.

В ходе проверки документально подтвержденные затраты на 500 млн руб. абсолютно достоверны, но вывод средств с дальнейшим их отмытием проводится из выручки в размере 3 млрд руб. через «сомнительные» затраты.

В целом по году при обороте в 3,5 млрд руб. «сомнительные» затраты в прямых материальных затратах, согласно нашим предположениям, составляют чуть более 10%, а в общехозяйственных расходах — около 14% (см. рис. 1). Даже при выездной проверке налоговым органом практически невозможно доказать необоснованность этих «сомнительных» затрат.

Однако, если общий оборот компании существенно меньше 3,5 млрд, например 2 млрд руб., то выручка по госконтрактам составляет уже 20%, и таких «сомнительных» затрат по общехозяйственным расходам нужно произвести около 20%, а по материальным затратам около — 16% (диапазон III на рис. 1)

Очевидно, что скрыть такие «дуплеты» затраты практически невозможно. Единственный способ их сокрытия — передача части работ, услуг, поставки продукции на более низкие уровни, желательно в другой субъект РФ.

Требование законодательства¹⁸ об обязанности поставщика предостав-

лять информацию обо всех соисполнителях, субподрядчиках, заключивших договор или договоры с поставщиком (подрядчиком, исполнителем), цена которого или общая цена которых составляет более 10% цены контракта, применяется для закупки на федеральном уровне при цене контракта от 1 млрд руб., а на уровнях субъектов РФ и муниципальных образований — 100 млн руб.

Данный правовой механизм является прогрессивной мерой в сфере сокращения условий возникновения коррупции, но в то же время за счет отсечения от контроля закупок с меньшим финансированием сохраняет возможности приведенных выше злоупотреблений. Государственному или муниципальному заказчику достаточно раздробить контракт на части, не превышающие указанные пределы, провести конкурсные процедуры, минуя требование ч. 23 ст. 34 Закона № 44-ФЗ. В связи с этим необходимо ввести ограничение уровней выполнения государственных контрактов, при котором не менее 70% от цены государственного контракта работ, услуг и продукции выполняется головным исполнителем, субподрядными организациями и их подрядчиками, всего не более трех уровней освоения 70% средств, предусмотренных государственным контрактом, включая головного исполнителя. Менее 70% означает допущение высоких рисков формирования условий для коррупции, поскольку выведение из-под контроля более 30% позволит легализовать (отмыть) значительный доход в целях дачи взятки и незаконного обогащения участников контрактной системы.

Тем самым для закупок от 10 млн руб. до 1 млрд руб. для фе-

нии размера начальной (максимальной) цены контракта при осуществлении закупки товара, работы, услуги, при превышении которой в контракте устанавливается обязанность поставщика (подрядчика, исполнителя) предоставлять заказчику дополнительную информацию».

¹⁸ См. постановление Правительства РФ от 4 сентября 2013 г. № 775 «Об установле-

Рис. 1. Соотношение «сомнительных» затрат в обороте компании и объема госконтрактов в обороте компании, которые «комфортны», «рискованны» и «опасны» для исполнителя по госконтракту

деральных нужд и от 10 млн руб. до 100 млн руб. для нужд субъекта РФ и муниципальных образований предлагаемые нами требования

к раскрытию информации позволят устранить указанный пробел. Данная мера позволит сделать явными «сомнительные» затраты и доначис-

лять по ним подрядным организациям налоги и штрафы¹⁹.

Согласно ст. 122 НК РФ размер штрафа составляет от 20 до 40% от неуплаченной суммы налога (сбора), при этом налогоплательщик не освобождается от уплаты самой суммы доначисленных налогов, а также пени в размере 1/300 ставки рефинансирования за каждый день их неуплаты. Кроме того, в случае если будет доказано, что уклонение от уплаты налогов и (или) сборов осуществлялось путем включения в налоговую декларацию заведомо ложных сведений, наступает ответственность, предусмотренная ст. 199 УК РФ, включающая крупные денежные штрафы, лишение свободы руководителя организации. Тем самым при высокой вероятности их обнаружения налоговыми органами формирование коррупционных схем будет все менее привлекательным.

Отметим, что ст. 252 НК РФ четко определяет, что расходами организации являются обоснованные и документально подтвержденные затраты, причем экономически оправданные затраты, оценка которых выражена в денежной форме. Согласно Положению по бухгалтерскому учету «Расходы организации» ПБУ 10/99²⁰ расходы признаются в

бухгалтерском учете, если имеется уверенность в том, что в результате конкретной операции произойдет уменьшение экономических выгод организации. Тем самым при формировании налогооблагаемой базы по налогу на прибыль и налогу на добавленную стоимость отнесение на затраты по государственному контракту «сомнительных» платежей будет связано с рисками штрафных санкций со стороны налоговых органов. Кроме того, формирование реестра исполнителей государственных контрактов налоговыми органами повысит риски их проверки и выявление нарушений законодательства.

Отдельный учет по уплате этих налогов позволит выявить исполнителей по госконтракту, в том числе подрядчиков, выполняющих до 70% работ, услуг, поставки сырья и материалов, комплектующих от общего объема финансирования в размере цены государственного контракта, и сформировать план выездных проверок налоговыми органами деятельности этих исполнителей.

Тем самым к антикоррупционным органам (контрольно-счетным органам, ФАС России, правоохранительным органам) предлагаем добавить разветвленную сеть налоговых органов и включать их в работу по снижению условий возникновения коррупции при выполнении государственных и муниципальных контрактов. Полагаем, что при выявлении «сомнительных» затрат у участников выполнения работ по госконтрактам риски организации коррупционных схем существенно вырастут и эффективность антикоррупционной борьбы повысится. Важным условием обеспечения эффективности проверки является передача сведений в налоговые органы, которые, в свою очередь, при выявлении сомнительных операций не только по госконтракту, но и в целом по деятельности организации-исполнителя за год (годы) выполнения госконтракта и его подрядчиков, выполняющих в совокупности не менее 70% работ,

¹⁹ Согласно положениям Доклада о результатах мониторинга применения Закона № 44-ФЗ за I полугодие 2016 г. средний размер контракта составляет 1,8 млн руб. на федеральном уровне, 1,3 млн руб. и 0,75 млн руб. на уровне субъектов РФ и муниципальных образований соответственно. Мы видим, что размеры контрактов не отличаются столь значительно между уровнями бюджетной системы, как предусмотрено постановлением Правительства РФ от 4 сентября 2013 г. № 775, что позволяет установить единый размер нижнего порога для объема финансирования, с которого предлагается ввести раскрытие информации по соисполнителям (субподрядчикам, поставщикам).

²⁰ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 26.

должны взаимодействовать с Росфинмониторингом, в полномочия которого и входят функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

Следующим элементом предлагаемых эффективных механизмов противодействия коррупции при госзакупках является дополнение типовых контрактов сметой как их неотъемлемой частью. Типовые контракты, типовые условия контрактов для закупки товаров, работ, услуг разрабатываются в том числе федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности.

В настоящее время Правила разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов²¹ не предусматривают механизма контроля финансовой дисциплины на основе сметы и последующего финансового отчета головного исполнителя по госконтракту, его соисполнителей, подрядчиков, поставщиков, формируя тем самым условия для возникновения коррупции.

Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд²² определены в том числе структура и показатели государственного контракта, а также примерная форма государственного контракта с приложениями: техническое задание, календарный план, протокол соглашения о контрактной цене (смете) к государственному контракту, протокол соглашения о распределении сэкономленных средств и возникших убытков к государственному контракту.

В то же время вышеуказанные Правила разработки типовых контрактов не содержат отсылки к тре-

бованиям, установленным постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594. В результате отсутствия взаимной связи нормативных положений данных правовых актов федеральными органами исполнительной власти разрабатываются типовые условия государственных контрактов, но при этом не указывается, в частности, необходимость наличия смет. Например, в проекте Типовых условий контрактов на выполнение работ по созданию (развитию) программ для электронных вычислительных машин и программной документации к ним, подготовленных Минкомсвязью России 29 июля 2016 г., указано, что стоимость (цена) работ по контракту (договору) включает все затраты, издержки и иные расходы исполнителя, связанные с исполнением контракта (договора), без указания на наличие сметы и последующего финансового отчета, тем самым снижается эффективность последующего государственного контроля использования бюджетных средств и противодействия коррупции.

Предложенные меры позволяют эффективнее противостоять реализации коррупционных схем, привлечь их организаторов по соответствующим статьям УК РФ, в частности ст. 174 «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем», ч. 3 или 4 ст. 159 «Мошенничество».

Заключение. Анализ статистики работы государственной контрактной системы, правоприменительной практики, а также основных экономических условий возникновения коррупции позволили сформулировать следующие выводы и предложения по вопросам экономического и правового анализа эффективности предотвращения коррупции в государственной контрактной системе.

1. Государственная контрактная система является сложным организационно-финансовым механизмом, характеризующимся огромным чис-

²¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 2 июля 2014 г. № 606.

²² Утв. постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594.

лом сделок в форме государственных (муниципальных) контрактов, а также договоров организаций с государственным участием, с общим накопленным в ЕИС в сфере закупок банком данных в размере 15,6 млн контрактов и договоров. Общая сумма опубликованных контрактов и договоров составляет 1420,86 млрд долл., что превышает годовой размер ВВП России.

2. Проведение сплошного контроля деятельности участников контрактной системы трудно осуществить имеющимися органами контроля: ФАС России, системой контрольно-счетных органов, правоохранительной системой. Важным элементом повышения эффективности механизмов противодействия коррупции является подключение налоговых органов РФ к контролю за финансовыми результатами выполнения работ по государственным контрактам.

3. В целях формирования правовых оснований подключения налоговых органов по вопросам эффективного предотвращения коррупции в государственной контрактной системе необходимо внести изменения и дополнения в гл. 21 «Налог на добавленную стоимость» и гл. 25 «Налог на прибыль организаций» НК РФ, предусматривающих исчисление и уплату налога на прибыль и налога на добавленную стоимость по государственным контрактам и финансовым средствам, поступающим организациям (подрядчикам, поставщикам) для выполнения государственного контракта вне зависимости от организационно-правовой формы отдельно от поступлений по иным основаниям.

4. Правовой анализ показывает необходимость установления взаимной связи нормативных положений с действующим на момент подготовки настоящей статьи постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594, утвердившим Порядок подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федераль-

ных государственных нужд, включая финансовые условия исполнения государственного контракта, с постановлением Правительства РФ от 2 июля 2014 г. № 606, предусматривая дополнение последнего необходимостью наличия сметы как неотъемлемой части государственного контракта.

5. Следует внести изменение в постановление Правительства РФ от 2 июля 2014 г. № 606, касающееся организации выполнения государственного контракта, при которой не менее 70% от цены государственного контракта работ, услуг и продукции выполняется головным исполнителем, субподрядными организациями и их подрядчиками, всего не более трех уровней освоения 70% средств, предусмотренных государственным контрактом, включая головного исполнителя. Данная норма будет служить эффективным дополнением разработанного Минстроем России проекта постановления Правительства РФ, предусматривающего выполнение государственного контракта на строительство, реконструкцию объекта капитального строительства с обязательством подрядчика по выполнению выбранных им работ в объеме не менее 25% от цены контракта²³.

6. Повышению эффективности предотвращения коррупции служит также внесение изменений и дополнений в постановление Правительства РФ от 4 сентября 2013 г. № 775 и ч. 23 ст. 34 Закона № 44-ФЗ, предусматривающих раскрытие информации обо всех соисполнителях, субподрядчиках, заключивших договор или договоры с поставщиком (подрядчиком, исполнителем), цена которого или общая цена которых, включая стоимость работ, услуг головного исполнителя по государственно-

²³ Пресс-релиз Минстроя России от 17.05.2017. URL: <http://www.minstroyrf.ru/press/stoimost-samostoyatelno-vypolnyaemykh-podryadchikom-rabot-dolzha-sostavlyat-nemenee-25-ot-tseny-ko/>.

му контракту, составляет не менее 70% от цены контракта для закупок от 10 млн руб. до 1 млрд руб. для федеральных нужд и от 10 млн руб. до 100 млн руб. для нужд субъектов РФ и муниципальных органов власти.

Библиографический список

Gross Domestic Product, Current Prices. World Economic Outlook Database, April 2016. IMF. URL: <http://www.imf.org> (дата обращения: 21.02.2017).

Беккер Г. Преступление и наказание: экономический подход // Истоки. Вып. 4. М., 2000.

Бочарова Н. А. Экспертная дискуссия «Контрактная система как инструмент модернизации российской экономики». URL: https://www.youtube.com/watch?v=3HLNiAx_2Bs (дата обращения: 25.08.2016).

Гаджиев Г. А. Е. В. Васьяковский и современная цивилистическая методология // Журнал российского права. 2016. № 8.

Гуральников С. Б. Информационное обеспечение развития контрактной системы в Российской Федерации. Доклад 15.01.2016 заместителя руководителя Казначейства России на конференции РАНХиГС «Контрактная система как инструмент модернизации российской экономики». URL: <http://goszakaz.ranepa.ru/files/guralnikov.pdf> (дата обращения: 16.08.2016).

Девятков А. Модификация бюджетного правила вряд ли поможет российской экономике. Ведомости. 2014. 28 апр. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2014/04/28/modifikaciya-byudzhetnogo-pravila-vryad-li-pomozhet> (дата обращения: 05.10.2016).

Демидова Т. П. Экспертная дискуссия «Контрактная система как инструмент модернизации российской экономики» (выступление в записи с 0:40:15 по 0:59:03). URL: https://www.youtube.com/watch?v=3HLNiAx_2Bs (дата обращения: 15.09.2016).

Завьялов А. Ю., Нилова Е. В., Шульц Д. Н. Фискальные мультипликаторы расширенного бюджета РФ и способы их оценивания // Проблемы прогнозирования. 2015. № 5.

Коновалова Н. А. Оценка эффективности фискальной политики: на примере России. Выпускная квалификационная работа. URL: <https://www.google.ru> (дата обращения: 05.10.2016).

Магденко А. Д., Агаджанов А. А. Методология исследования эффективности правовых средств в механизме правового регулирования // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2016. № 2.

Нарушений на госзакупках больше, а поставщиков меньше // Ведомости. № 4045. 2016. 31 марта.

Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) / рук. Т. Я. Хабриева. М., 2015.