

СИСТЕМА СПЕЦИАЛЬНЫХ МЕР ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

A SYSTEM OF SPECIAL MEASURES TO PREVENT CORRUPTION CRIMES IN PUBLIC PROCUREMENT

E. Prokhorov

Annotation

This article discloses a system of possible special measures affecting the prevention of corruption crimes in public procurement. The author specifically states that when designing a system of measures to prevent corruption crimes in public procurement, one must take into account that corruption is a complex criminal phenomenon determined by a large number of factors of diverse nature. It is concluded that the reform of the organization and functioning of the public procurement system should take place in the style of "anti-corruption management", unlike the rationalization of the bureaucracy, it should not be oriented specifically to counteract corruption offenses.

Keywords: corruption, corruption crime, causes of corruption, public procurement, causes of crime, counteraction to corruption.

Прохоров Эрик Александрович
Аспирант,
Московский государственный
областной университет

Аннотация

В настоящей статье раскрывается система возможных мер специального характера, затрагивающих предупреждение коррупционных преступлений в сфере государственных закупок. Автором особо указано, что при проектировании системы мер предупреждения коррупционных преступлений в области государственных закупок нужно принимать во внимание, что коррупция – сложное преступное явление, определяемое большим количеством факторов разнообразной природы. Сделан вывод, что реформирование организации и функционирования системы государственных закупок должно происходить в стиле "антикоррупционного управления", в отличие от рационализации бюрократии, оно не должно быть ориентировано конкретно на противодействие коррупционным правонарушениям.

Ключевые слова:

Коррупция, коррупционная преступность, причины коррупции, государственные закупки, причины преступности, противодействие коррупции.

Специальное предупреждение коррупции, в отличие от общего, обладает целенаправленным характером, направленным на недопущение определенного вида преступлений. Специальная направленность на выявление и устранение (блокировку, нейтрализацию) условий, причин, иных ключевых факторов коррупционной преступности – его профилирующий, основополагающий признак. Специальное предупреждение хорошо конкретизирует и дополняет общее, но меры специального предупреждения принимаются в развитие общих и обладают четкими временными границами. Они имеют строгую целенаправленность, специализированность и локализацию в пространстве и времени согласно конкретным срокам их осуществления, к разным хозяйственным отраслям и т.п. [5, с.285].

Предупреждение коррупционной преступности в сфере государственных закупок – это механизм, который представляет из себя комплекс мер, которые предпринимают разнообразные государственные органы власти, спецслужбы, организации и граждане. Комплекс мер состоит из следующих элементов:

- ◆ меры выявления и устранения условий и причин, которые способствуют соответствующей угрозе (широкая профилактика);
- ◆ меры выявления, пресечения, раскрытия и расследования конкретных преступлений, которые выступают неким ядром этой угрозы (борьба);
- ◆ меры минимизации и/или ликвидации последствий.

По своему содержанию институт государственных закупок предстает в виде некой суммы отношений между экономическими агентами, которые создают и используют общественные блага, в том числе и образование институциональных требований и правил как специальной институциональной среды. Как правило, в рамках института государственных закупок объектом посягательств коррупционеров являются "публичные интересы государства, интересы граждан и организаций, которые находятся под государственной охраной" [8]. Коррупция в данном случае представляет из себя в первую очередь торговлю властью в негосударственном и государственном секторах. Другими словами, это превращение власти в деньги,

обращение в товар ресурса, по определению исключенного из отношений товарно-денежного характера. С такой точки зрения, коррупция близка к проституции, потому что политические и сексуальные отношения не должны быть на коммерческой основе в нравственном и цивилизованном обществе.

При проектировании системы мер предупреждения коррупционных преступлений в области государственных закупок нужно принимать во внимание, что коррупция – сложное преступное явление, определяемое большим количеством факторов разнообразной природы (культурно-исторические, экономические, политические, организационно-управленческие, социально-психологические, идеологические и пр.). Но обнаружение факторов, которые влияют на криминальное поведение тех, кто осуществляет государственные закупки, изучение их личностей не самоцель, а необходимое условие направленной борьбы с серьезными преступлениями, которые подрывают авторитет власти. Борьба с "продажностью" лиц, которые осуществляют государственные закупки, не может сводиться только к раскрытию и наказанию преступников. Главный акцент нужно сделать на разработку и реализацию комплекса упреждающих мер.

Сейчас в системе государственных органов уже формируются запретительные барьеры для совершения государственных служащими преступлений коррупционного характера. При этом формирующаяся система подразделений, обеспечивающих коррупционную безопасность в органах местного самоуправления и государственной власти, должна обеспечить осуществление в ходе реализации системы мер, которые направлены на пресечение и предупреждение проникновения на госслужбу лиц, которые преследуют противоправные цели, проверок и согласований служащих, назначаемых на высшие должности, и лиц, поступающих на государственную службу.

Тем не менее, существует потребность построения целостной технологии противодействия коррупционным преступлениям в органах и государственной власти. Следует выделить ряд направлений активизации такой деятельности как органов государственной власти, так и правоохранительных органов которые позволяют осуществлять эффективные мероприятия по предупреждению коррупционных правонарушений в области государственных закупок. Так, одно из главных направлений деятельности по пресечению и предупреждению коррупции в области государственных закупок является деятельность идеологического характера. Эта деятельность позволяет отражать позицию органов власти к возможным коррупционным проявлениям в сфере госзакупок. В этом случае необходимо указать, прежде всего, на необходимость соблюдения открытости при проведении конкурсов на государственные заказы и государственные закупки.

Затем, это необходимость информационной поддержки мер, направленных на пресечение и предупреждение коррупции, выражающейся в публикации соответствующих материалов в наиболее популярных у граждан источниках. При этом все данные, которые связаны с коррупционными преступлениями, если они не касаются системы национальной безопасности, обязательно должны быть общедоступными. Но другой, предшествующей мерой может быть предоставление гражданам доступа к информации о работе и государственных органов. Поэтому значимым моментом является введение информационной системы, которая позволит и гражданам иметь доступ к данным о состоянии рассмотрения заявок, жалоб, обращений, других документов, о должностных службах и лицах, которые занимаются этими вопросами.

Другим аспектом предупреждения является комплектование служб и подразделений, осуществляющих государственные закупки высококвалифицированными кадрами. В настоящее время данная проблема является одной из ключевых. Несмотря на достаточно высокий престиж государственной службы и наличие надежных социальных и правовых гарантий для работников, существующая система подбора кадров недостаточно стимулирует создание условий для отбора кандидатов на конкурсной основе. В свою очередь, противоречивые с объективной точки зрения результаты настоящего конкурса приводят к тому, что некоторые кандидаты, поступившие на государственную службу, не отвечают высоким морально-нравственным требованиям. От таких служащих приходится отказываться, что ведет к серьезным материальным, финансовым и физическим издержкам.

Помимо этого, существует необходимость в разработке нормативных актов, регламентирующих:

1. порядок уведомления служащими своего начальства о каждом случаях обращения к ним с целью склонения к коррупционному деянию;
2. порядок проверки правдивости и полноты данных, которые представляют лица, претендующие на должности на государственной службе, связанной с госзакупками;
3. соблюдения работниками требований к служебному поведению, которое регламентирует существующий моральный кодекс.

Несмотря на тот факт, что нормативы сферы специального предупреждения коррупционных преступлений на государственной службе, базируются на антикоррупционных законах в последние годы совершенствуются, следует указать на ряд вопросов, затрагивающих правовые аспекты пресечения и предупреждения коррупции в обозначенной области. Так, необходимо пересмотреть уголовное законодательство и ответственность за коррупцию (установить запреты на занятие в будущем должностей на госслужбе, конфискация имущества и пр.). При

этом, амнистия не должна затрагивать лиц, осужденных за коррупцию, сроков для погашения и снятия судимости необходимо увеличить. Необходимо внести соответствующие изменения в ст. 84–86 УК РФ. Применительно к процессуальным аспектам, необходимо установить достаточные сроки для рассмотрения коррупционных преступлений, для более детального и точного рассмотрения дел и невозможности ухода от ответственности лиц, которые совершили коррупционное преступление. В этой связи значимыми мерами будет и ограничение прав тайну переписки, на неприкосновенность частной жизни, тайну телефонных разговоров, телеграфных, почтовых и других сообщений в отношении некоего круга лиц, которые состоят на государственной службе, потому что деятельность чиновников является публичной. В целом, является целесообразным увеличение составов коррупционных правонарушений, которые имеются в УК РФ. Фаворитизм, nepoтизм, создание хороших условий политическим партиям, неправомерное обогащение в основном неизвестно российскому уголовному кодексу. Не всегда указанные деяния охватываются составами преступлений, которые предусматривает ст. 285 и 286 УК РФ.

Помимо этого, необходимо комплексное и согласованное внесение изменений в УК и УПК РФ в части: приведение норм Уголовного кодекса в соответствие требованиям Конвенции ООН против коррупционных преступлений (2003 г.) и остальными межгосударственными документами в области увеличения криминализации коррупционных деяний и т. д.; установить перечень коррупционных правонарушений и применить как дополнительную меру наказания конфискацию собственности, увеличить штрафы; расширить круг субъектов коррупционных правонарушений; внести изменения, которые касаются ограничения применения институтов смягчения наказания, осуждения условно и УДО от наказания к чиновникам, которые присвоили вверенное имущество при отягчающих и особо отягчающих обстоятельствах или получили взятку при тех же обстоятельствах; увеличить сроки погашения судимости и отсутствия права занимать (в том числе и всю жизнь) некоторые должности или заниматься какой-либо деятельностью для лиц, которые имеют судимость за должностные правонарушения; усовершенствовать УПК РФ для создания законных оснований для принятия обеспечительных мер к имуществу, полученному в результате приобщения или преобразования доходов, которые были получены преступным путем, и распространения подобных мер процессуального принуждения на прибыль и иные материальные выгоды, которые были получены лицом как результат использования подобного имущества [3].

Не заставляет сомневаться позиция российских ученых, которые утверждают, что для профилактики коррупции госслужащих нужно построить систему своевременного обнаружения среди них лиц, которые склонны к со-

вершению правонарушений [4, с.9]. Но до настоящего момента такой системы не наблюдается. С учетом классификации ряда данных, которые характеризуют поведение государственных служащих, как при исполнении служебных обязанностей, так и на отдыхе и досуге, можно не только выяснять степень деформации его личностной, но и предсказывать вероятность совершения противоправного проступка.

Критериями, которые позволяют из общего числа государственных служащих выявить субъектов большого риска, может выступать следующая информация:

- ◆ совместный досуг с членами ОПГ, поддержание неформальных контактов с лицами, которые подозреваются в противоправных действиях;
- ◆ покупка дорогостоящих предметов роскоши, частые выезды за границу, наличие больших денежных сумм, источник которых официально неизвестен;
- ◆ непринятие законных мер по бесспорным фактам противоправных действий конкретных лиц, морально неодобрительное или неправомерное консультирование лиц, которые пытаются избежать уголовной ответственности;
- ◆ неформальные связи с контингентом, который находится в "разработке";
- ◆ частое отсутствие на работе по надуманным причинам, регулярное предоставление больничных листов, частые смены места службы и т.п.

Следовательно, совершенствование технологий предотвращения коррупции и постоянная работа по их внедрению в работу органов государственной власти продолжается. Подтверждением тому является ФЗ от 21.11.2011 № 329-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием государственного управления в сфере противодействия коррупции". Указанный закон ввел новые, достаточные жесткие меры, направленные, прежде всего, на снижение уровня коррупции именно в органах государственной власти.

Указанные меры не могут носить исчерпывающего характера, при этом реализация даже определенной части из указанных мер, несомненно, реально способствует снижению степени коррумпированности органов власти. Осознание этого тезиса наглядно демонстрирует сложившаяся на сегодняшний день нормативная база, которая регламентирует деятельность органов власти и практику применения в деятельности этих органов большого числа указанных технологий. Очевидной является тенденция к расширению количества внедренных антикоррупционных технологий. При этом нужно направить внимание на обязательность соблюдения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина в ходе последовательного осуществления антикоррупционной политики в Российской Федерации.

Если же затрагивать вопрос организационно-технических мер, то эффективными мерами можно признать введение системы кураторов государственных закупок; установку камер видеонаблюдения в местах проведения процедур государственных закупок; регулярный мониторинг коррупционных проявлений гражданских служащих, занятых в процедурах государственных закупок; усиление контрольных функций руководства подразделений, осуществляющих государственные закупки. Помимо этого, существует необходимость финансирования проводимых профилактических антикоррупционных мер в каждом органе государственной власти или местного самоуправления и обязательный контроль над их расходованием. При этом значимым является устранение неопределенности при организации и проведении процедур осуществления государственных закупок, а также проведение комплексных проверок проводимых подобных мероприятий правоохранительными органами, особенно при реализации национальных проектов.

В целом, реформирование организации и функционирования системы государственных закупок должно происходить в стиле "антикоррупционного управления", в отличие от рационализации бюрократии, оно не ориентировано конкретно на противодействие коррупционным правонарушениям. Такие мероприятия обычно проводятся в государствах с сравнительно некоррупцированным бюрократическим аппаратом, их целью, скорее является повышение эффективности честной, но непроизводительной бюрократии. При этом механизмы "антикоррупционного управления" все же обладают очевидным управленческим эффектом. Но противодействие коррупционным преступлениям по этому сценарию реализуется путем ликвидации причин коррупции, а не посредством контроля над потенциальными правонарушителями.

Следует отметить, что у виктимологического направления в области специальной криминологической профилактической работы применительно к коррупции в области государственных закупок есть определенная специфика [6]:

- ◆ виктимологическая профилактика обладает самыми потенциальными объектами позитивного воздействия – потенциальными и реальными жертвами правонарушений;
- ◆ обеспечение информацией виктимологической профилактики кроме эксплуатации общих для нее и для криминологической профилактики информационных источников связано с использованием специальных механизмов выявления ее объектов (точное установление видов жертв и виктимноопасных случаев);
- ◆ методика виктимологической профилактики и формы, когда она реализуется, основаны первым делом на убеждении;
- ◆ индивидуальная и общая виктимологическая профилактика реализуется также на основе постоянного

использования активной позиции общественности, в частном случае, в виде приёма сообщений о совершении госслужащими коррупционных правонарушений;

- ◆ задача виктимологической профилактики – предупреждение, "инверсионных правонарушений", в которых меняются роли "преступник–жертва" с помощью влияния на потенциальную жертву;
- ◆ у виктимологической профилактики правонарушений есть и организационные особенности, которые связаны с антикоррупционной подготовкой госслужащих, созданием специальных реестров виктимологически уязвимых объектов, созданием особой психолого-педагогической службы в государственных органах или в муниципальных органах.

Сообщения народа о коррупционных деяниях госслужащих тоже является действенным способом профилактики и противодействия правонарушений в органах власти при осуществлении государственных закупок. Особое внимание к рассмотрению таких заявлений уменьшит случаи недобросовестного выполнения госслужащими своих обязанностей.

Так же необходимо отметить, что работа с заявлениями граждан постоянно улучшается:

- ◆ больше используются возможности портала органов власти и его электронной почты;
- ◆ улучшается качество и сокращаются сроки проверки заявлений о коррупционных случаях в каком-либо органе государственной власти при осуществлении государственных закупок. Поэтому в механизме профилактической антикоррупционной работы важное место занимает взаимодействие органов власти с разнообразными общественными организациями, с уполномоченными по правам бизнеса, с прокуратурой и СМИ. Так, С. С. Богунов выдвигает предложение рассматривать общество как главную движущую силу борьбы с коррупционными проявлениями и обращает внимание на плюсы трактовки коррупционных преступлений в межгосударственном законодательстве в сравнении с российским, в то же время он отмечает противоречивость определения коррупции в разных межгосударственных документах. Он считает, что наиболее широкую популяризацию получило определение, которые предложили эксперты Всемирного банка: "Коррупция – это злоупотребление полномочиями для осуществления личных целей" [1, с. 15–16].

Значительная роль должна принадлежать особым антикоррупционным мерам в процессе образования и подготовки лиц, осуществляющих государственные закупки. Необходимо специальное обучение государственных служащих, для формирования у них антикоррупционного поведения и мышления. В учебных заведениях, осуществляющих подготовку по юриспруденции, муниципальному и государственному управлению и ряда иных направлений сейчас разработаны учебные планы, которые на-

правлены на решение следующих ключевых задач:

- ◆ формирование у учащихся навыков и умений и анализа и оценки информации о состоянии коррупции в органах власти, ее прогнозировании, обнаружения причин и разработки мер по противодействию коррупции;
- ◆ получение общих сведений о состоянии коррупции в органах власти;
- ◆ создание потребности в противодействии коррупционным преступлениям и непринятии этого явления как способа достижения личных или служебных целей.

Другим направлением образовательной деятельности в этой сфере должно стать:

- ◆ использование при подготовке государственных служащих практических занятий для формирования навыка принятия решения в ситуациях, когда чиновник встречается с возможностью коррупции;
- ◆ внесение в программы тестирования соискателей при принятии на государственную службу Правил рабочей этики госслужащих;
- ◆ введение института Присяги государственного служащего;
- ◆ введение распределения выпускников университетов и лиц, которые поступают на государственную службу, пресечение формирования в органах неформальных сообществ (кланов), способствующих появлению системной коррупции и появлению в органах государственной власти ОПГ управленцев;
- ◆ обеспечение каждого государственного органа телефоном доверия и публикация его номера в СМИ;
- ◆ закрепление обязанности начальника государственного органа рассматривать поступившие обращения о нарушении госслужащими Правил этики, принимать по ним соответствующие меры, при этом пресечь факты преследования за критику.

При этом особое значение должно быть придано специальному обучению предпринимателей, для формирования антикоррупционного мышления и поведения при осуществлении государственных закупок. При этом должны быть решены следующие задачи [2, с. 11]:

- ◆ получение предпринимателями общей информации о последствиях коррупционного поведения в современном обществе;
- ◆ создание потребности в борьбе с коррупцией и оказании помощи жертвам этого правонарушения;
- ◆ выработка потребностей в непринятии коррупционного поведения как метода достижения корпоративных или личных целей.

Во время обучения предприниматели должны получить следующие навыки:

- ◆ свободное от идеологических штампов мнение о коррупции в органах власти, ее причинах и рамках возможного положительного на нее воздействия;
- ◆ адекватную интерпретацию результатов научных

исследований о коррупции в органах власти;

- ◆ знание особенностей и закономерностей проявления коррупции в разных областях жизни;
- ◆ знания и умения использования приемов сопротивления коррупционному поведению в области государственных закупок;
- ◆ владение методами и приемами исследования коррупции как явления в социуме;
- ◆ умение планирования антикоррупционных мероприятий в границах повседневного функционирования органов власти.

Как видно, для профилактики коррупционных преступлений, которые совершают госслужащие, довольно большую часть должна забирать виктимологическая профилактика, потому что жертвы противоправных действий государственных служащих зачастую сами провоцируют их к совершению преступления. Отсюда возникает большая необходимость определения главных мер профилактики коррупции в сфере госзакупок. Для их более эффективного применения и внедрения, мы полагаем, эти меры нужно классифицировать по направлениям, каждое из которых выполняет свою функцию для достижения общей цели – предотвращения коррупционных преступлений в области государственных закупок в РФ:

1. Адаптационные – приведение реализации государственных закупок в РФ в соответствие со стандартами и рекомендациями ведущих в антикоррупционном отношении стран.

2. Обеспечение гласности и прозрачности – обеспечение прозрачности и открытости на всех этапах закупки; создание и внедрение системы контроля общественности за реализацией государственных закупок; обеспечение гласности данных о закупках.

3. Карательные – создание механизма эффективного противодействия коррупционным преступлениям, при котором совершение противоправных действий в области госзакупок влечет неотвратимую ответственность виновных лиц; закрепление в УК РФ нормы, которая предусматривает ответственность лиц, которые являются членами комитета конкурсных торгов, за нарушение законов в области госзакупок.

4. Организационно-управленческие – снижение коррупционного риска при переговорной процедуре закупки (если участник один); расширение числа "конкурентных" процедур; дать право активистам в пределах реализации общественного контроля вести аудио-, фото- и видеосъемку при раскрытии предложений на конкурсных торгах; создать для регулирующих органов контрольный список показателей, которые показывают на возможность сговора между членами торгов и заказчиком; привлекать при законотворческих процессах специалистов

других государств для предоставления правительству вариантов относительно ясного реформирования области государственных закупок; обеспечить обучение в области организации и реализации закупок всем участникам комитета конкурсных торгов.

5. Правовые – внедрить правовые нормативные акты, которые будут детально регламентировать практические аспекты реализации государственных закупок, практически не оставляя заказчикам пространства маневров; закрепить на уровне законодательства нормирование государственных нужд (относится к закупкам предметов роскоши); принять межведомственный план мероприятий по профилактике правонарушений и других преступлений в области государственных закупок; закрепить на уровне законодательства механизм, который позволит максимально снизить риск коррупции при проведении переговоров (закупка у одного участника).

6. Превентивные – внедрение механизма недопущению в комитет конкурсных торгов граждан, которые привлекались к ответственности за совершение коррупционного правонарушения в области госзакупок или были осуждены за правонарушение, связанное с несоблюдением процедуры закупки, иное преступление, которое было совершено в корыстных целях, судимость которого не погашена или не снята; закрепление на законодатель-

ном уровне необходимости обучения по организации и осуществлению закупок всеми участниками комитета конкурсных торгов.

7. Социально-экономические – создание механизма эффективной борьбы с коррупцией, при котором совершение противоправных действий в государственных закупках влечет неизбежную ответственность лиц, виновных в их совершении; обеспечение справедливой и адекватной оплаты труда членам комитетов по конкурсным торгам и лицам, осуществляющих прием закупаемой продукции (услуг, работ); внедрение системы мер защиты трудовых интересов членов комитетов конкурсных торгов и лиц, осуществляющих прием закупаемых товаров (работ, услуг) в случае оказания давления на них со стороны руководства.

8. Другими, наиболее приемлемыми и эффективными мерами, по нашему мнению, являются: закрепление в УК РФ нормы, которая предусматривает ответственность лиц, которые входят в комитета конкурсных торгов, за нарушение законодательства при осуществлении госзакупок; разработка и внедрение механизма общественного контроля за осуществлением государственных закупок; закрепление на законодательном уровне механизма, который позволит минимизировать коррупционные риски во время проведения переговорной процедуры закупки.

ЛИТЕРАТУРА

1. Богунов С. С. Коррупция в современной России: политологический анализ: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: Московский государственный областной университет, 2012.
2. Гарипов И.М., Кабанов П.А. Виктимология коррупции: учебная программа курса // Следователь. 2012. № 1(165).
3. Государственная политика в сфере противодействия коррупции (региональный аспект): Проблемы и пути их решения: рекомендации "круглого стола". Новосибирск, 2007.
4. Карпович О.Г. Актуальные вопросы борьбы с коррупцией в России // Следователь. 2012. № 7(171).
5. Криминология. Учебник для вузов / под ред. А.И. Долговой. М., 2001.
6. Ривман Д.В., Устинов В.С. Виктимология. Н. Новгород, 1998.
7. Сидоренко Э.Л. Отрицательное поведение потерпевшего и уголовный закон. СПб., 2003.
8. Цоколов И.А. Проблемы уголовного преследования лиц, совершивших коррупционные преступления. Статья 1. К вопросу об оптимизации понятия "коррупционное преступление" // Российский следователь. 2011. № 5.

© Э.А. Прохоров, (prochov76@mail.ru), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,



"Ни о чем не думает лишь тот,
кто ничего не читает."
Д.Дидро

Реклама