

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 342.951:328.185

© **Иванов Роман Валерьевич**

— соискатель ученой степени кандидата юридических наук,
Военный университет

© **Трубицына Велесса Александровна**

— аспирант Юридического института,
Российский университет транспорта

Некоторые вопросы профилактики коррупции в сфере закупочной деятельности открытого акционерного общества «Российские железные дороги»

Аннотация. Общеизвестно, что одной из наиболее коррупционнoемких сфер деятельности государства и его институтов, а также организаций независимо от форм собственности являются сфера закупок товаров, работ и услуг как для государственных и муниципальных нужд, так и для удовлетворения нужд организаций. Потому совершенствование процедур закупочной деятельности в целях противодействия коррупции неизменно называется в числе приоритетных направлений антикоррупционной политики во всех программных документах, в том числе в Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460, и Национальном плане противодействия коррупции на 2018—2020 годы, утвержденном Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378. В ОАО «РЖД» эта важнейшая область деятельности регулируется вступившим в силу с 1 июля 2018 г. Положением о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО «РЖД», утвержденным Советом директоров ОАО «РЖД» 28 июня 2018 г.

Ключевые слова: закупка товаров; коррупция; планирование закупок; подготовка документации о конкурентной закупке; проведение процедур по выбору поставщика.

© **Roman V. Ivanov**

— applicant of Candidate of Law, The Military University

© **Velessa Al. Trubitsyna**

— post-graduate, Law Institute of the Russian University of Transport

Some preventive measures of corruption in the procurement activities of JSC “Russian Railways”

Abstract. It is common knowledge that one of the most intensive fields of corruptive activity of the state and its institutions, as well as organizations, regardless of ownership, is the procurement of goods and services for both governmental and municipal needs, and to meet the needs of organizations. Therefore, the improvement of procurement procedures in order to combat corruption is invariably situated among the priority areas of anti-corruption policy in all programs, including the National Anti-Corruption Strategy, approved by the Presidential Decree No. 460 of April 13, 2010, and the National Anti-Corruption Action Plan on 2018-2020, approved by the Decree of the President of the Russian Federation of June 29, 2018 No. 378. In JSC “Russian Railways”, this major area of activity is regulated by the Regulation on the purchase of goods and services for the needs of JSC “Russian Railways”, which was adopted on July 1, 2018, approved by the Board of Directors of JSC “Russian Railways” on June 28, 2018.

Keywords: procurement of goods; corruption; procurement planning; preparation of competitive procurement documentation; conducting procedures for the selection of a supplier.

Согласно Положению о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО «РЖД» при закупке товаров, работ, услуг заказчик руководствуется следующими принципами, которые в числе прочего носят антикоррупционный характер:

- 1) информационная открытость закупки;
- 2) равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки;
- 3) целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика;
- 4) отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

Целями осуществления закупок в ОАО «РЖД» являются:

- 1) создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчика в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности;
- 2) эффективное использование денежных средств заказчика;
- 3) расширение возможностей участия юридических и физических лиц в конкурентных закупках и стимулирование такого участия;

- 4) развитие добросовестной конкуренции;
- 5) обеспечение гласности и прозрачности закупок;
- 6) предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Договоры на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг заключаются заказчиком по результатам конкурентных и неконкурентных закупок, осуществляемых в соответствии с планом закупки (если сведения о таких конкурентных и неконкурентных закупках в обязательном порядке подлежат включению в план закупки в соответствии с законодательством РФ), размещенным в единой информационной системе (если информация о таких конкурентных и неконкурентных закупках подлежит размещению в единой информационной системе в соответствии с законодательством РФ), за исключением случаев возникновения потребности в закупке вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, при необходимости срочного медицинского вмешательства, а также для предотвращения угрозы возникновения указанных ситуаций.

Процедура закупок в ОАО «РЖД» включает следующие этапы:

- планирование закупок;
- подготовка документации о конкурентной закупке;
- проведение процедур по выбору поставщика (исполнителя);
- заключение договора и его исполнение;
- прием поставленных товаров, результатов выполненных работ, предоставленных услуг.

Планирование закупок осуществляется посредством формирования, утверждения и ведения:

- 1) плана закупки товаров, работ, услуг;
- 2) плана закупки инновационной или высокотехнологичной продукции, а также лекарственных средств.

Основой для формирования плана закупки являются прогнозные и/или утвержденные бюджетные параметры и производственные, инвестиционные и иные программы заказчика на плановый период.

План закупки может формироваться с учетом таких сведений, как курсы валют, биржевые индексы и другие сведения, на основании следующих программ, определяющих закупочную деятельность заказчика:

- а) производственная программа (учитываются все конкурентные и неконкурентные закупки, формирующие смету затрат на производство и реализацию товаров (работ, услуг);
- б) ремонтная программа (план ремонтов);
- в) инвестиционная программа (включая техническое перевооружение и реконструкцию, в том числе в области информационных технологий, новое строительство);
- г) иные программы.

На основании плана закупки соответствующим структурным подразделением ОАО «РЖД» осуществляется *подготовка документации о конкурентной закупке*, в которой должны быть указаны следующие сведения:

1) требования к безопасности, качеству, техническим характеристикам, функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, работы, услуги, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы, установленные заказчиком и предусмотренные законодательством РФ, иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика;

2) требования к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в закупке;

3) требования к описанию участниками такой закупки поставляемого товара, который является предметом конкурентной закупки, его функциональных характеристик (потребительских свойств), его количественных и качественных характеристик, требования к описанию участниками такой закупки выполняемой работы, оказываемой услуги, которые являются предметом конкурентной закупки, их количественных и качественных характеристик;

4) место, условия и сроки (периоды) поставки товара, выполнения работы, оказания услуги;

5) сведения о начальной (максимальной) цене договора (цене лота), либо формула цены, устанавливающая правила расчета сумм, подлежащих уплате заказчиком поставщику (исполнителю, подрядчику) в ходе исполнения договора, и максимальное значение цены договора, либо цена единицы товара, работы, услуги и максимальное значение цены договора;

6) форма, сроки и порядок оплаты товара, работы, услуги;

7) порядок формирования цены договора (цены лота);

8) порядок, дата начала и дата окончания срока подачи заявок на участие в закупке (этапах конкурентной закупки) и порядок подведения итогов такой закупки (этапов закупки);

9) требования к участникам закупки;

10) требования к участникам закупки и привлекаемым ими субподрядчикам, соисполнителям и (или) изготовителям товара, являющегося предметом закупки, и перечень документов, представляемых участниками закупки;

11) формы, порядок, дата и время окончания срока предоставления участникам закупки разъяснений положений документации о закупке;

12) дата рассмотрения предложений участников закупки и подведения итогов закупки;

13) критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке;

14) порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке;

15) описание предмета закупки;

16) иные сведения.

После подготовки документации о закупке осуществляется *проведение процедур по выбору поставщика* (исполнителя). В ОАО «РЖД» предусмотрено осуществление следующих закупок:

а) конкурентные закупки: открытый конкурс; открытый двухэтапный конкурс; закрытый конкурс; закрытый двухэтапный конкурс; открытый аукцион; закрытый аукцион; запрос котировок; закрытый запрос котировок; запрос предложений; закрытый запрос предложений; конкурентный отбор;

б) неконкурентные закупки: закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Для оценки и сопоставления заявок участников закупки в документации о конкурентной закупке используются следующие критерии:

- цена договора и/или единицы товара, работы, услуги;
- качественные, функциональные и экологические характеристики товаров, работ, услуг;
- квалификация участников закупки;
- расходы на эксплуатацию товаров;
- стоимость жизненного цикла;
- расходы на техническое обслуживание товаров;
- сроки (периоды) поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг;
- срок предоставления гарантии качества товаров, работ, услуг;
- объем предоставления гарантии качества товаров, работ, услуг;
- наличие системы менеджмента качества (оценка по этому критерию осуществляется в обязательном порядке в случае закупки продукции, подлежащей инспекторскому контролю);
- наличие фактов неисполнения, ненадлежащего исполнения обязательств перед заказчиком и/или третьими лицами;
- условия оплаты товаров, работ, услуг (размер аванса, сроки оплаты и т.п.).

Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО «РЖД» содержит категорический запрет на проведение до выявления победителя закупки переговоров заказчиком, членами комиссий с участником закупки в отношении заявок на участие в закупке, в том числе в отношении заявки, поданной таким участником.

По результатам проведения конкурентных процедур *заключается договор*. Договор заключается на условиях, указанных в документации конкурентного отбора по цене, предложенной победителем конкурентного отбора или по цене, предложенной участником конкурентного отбора, с которым заключается договор или с согласия таких лиц, на более выгодных для заказчика условиях. Победитель должен представить заказчику подписанный им договор в установленный в

документации о конкурентном отборе срок. Одновременно с договором должны быть представлены сведения в отношении всей цепочки собственников, включая бенефициаров (в том числе конечных), и о составе исполнительных органов (с подтверждением соответствующими документами).

Если подписанный договор либо сведения о бенефициарах не представлены в срок, победитель признается уклонившимся от заключения договора. В этом случае заказчик вправе заключить договор с участником, сделавшим предпоследнее предложение о цене договора (цене лота) (при условии соответствия технического предложения такого участника требованиям документации о конкурентном отборе. Соответствующее решение указывается заказчиком в протоколе).

Договор по результатам конкурентной закупки заключается не ранее чем через 10 дней и не позднее чем через 20 дней с даты размещения в единой информационной системе итогового протокола, составленного по результатам конкурентной закупки. В случае необходимости одобрения органом управления заказчика в соответствии с законодательством РФ заключения договора или в случае обжалования в антимонопольном органе действий (бездействия) заказчика, комиссии по осуществлению конкурентной закупки, оператора электронной площадки договор должен быть заключен не позднее чем через пять дней с даты указанного одобрения или с даты вынесения решения антимонопольного органа по результатам обжалования действий (бездействия) заказчика, комиссии по осуществлению конкурентной закупки, оператора электронной площадки.

Победитель, иной участник, заключивший договор с заказчиком обязан информировать заказчика в сроки, установленные договором о произошедших изменениях в сведениях в отношении всей цепочки собственников, включая бенефициаров (в том числе конечных), и о составе исполнительных органов, с подтверждением соответствующими документами.

При исполнении договора не допускается перемена поставщика (исполнителя, подрядчика), за исключением случаев, если новый поставщик (исполнитель, подрядчик) является правопреемником поставщика (исполнителя, подрядчика) по такому договору вследствие реорганизации юридического лица в форме преобразования, слияния или присоединения. Новый поставщик (исполнитель, подрядчик) должен соответствовать требованиям к участникам закупки, которые устанавливались в документации о конкурентной закупке.

При исполнении договора по согласованию с заказчиком допускается поставка товара, выполнение работы или оказание услуги, качество, технические и функциональные характеристики (потребительские свойства) которых являются улучшенными по сравнению с качеством и соответствующими техническими и функциональными характеристиками, указанными в договоре. При этом стоимость поставляемого товара,

выполняемых работ, оказываемых услуг не должна быть выше стоимости, указанной в договоре.

Как показывает правоприменительная, в том числе судебная, практика, коррупционные отношения могут возникнуть на любом этапе процедуры закупки.

На этапе планирования закупок для нужд ОАО «РЖД», как правило, собственно коррупционные деяния, т.е. противоправные корыстные действия (бездействие), еще не происходят, а создаются лишь необходимые условия для их совершения. Исключения могут составить случаи подкупа должностных лиц, причастных к планированию закупок, за предоставление инсайдерской (от англ. *Inside* — внутри) информации. Взятки могут предлагаться за возможность заблаговременно ознакомиться с планами и планами-графиками закупок, особенно в той их части, которая не подлежит обнародованию, а также с содержанием готовящейся конкурсной (аукционной) документации, с техническими характеристиками планируемой к закупке продукции, с техзаданиями на выполнение работ, оказание услуг и т.п. Потенциальные участники конкурентных процедур всегда заинтересованы в том, чтобы как можно раньше получить сведения о планируемых закупках с тем, чтобы еще до официального опубликования извещений о торгах заблаговременно к ним подготовиться, получив тем самым конкурентные преимущества перед иными участниками закупок. Информация такого рода дорого стоит, и многие представители бизнеса готовы за нее платить немалые деньги. Отсюда и коррупция.

Сюда же относится подкуп лиц, причастных к формированию планов закупок, для того, чтобы конкурсная (аукционная) документация была сформирована таким образом, чтобы она была, что называется, заранее «заточена» под товар (работы, услуги) конкретного поставщика (исполнителя).

«Заточенность» конкурсной (аукционной) документации под конкретного участника закупки может проявляться:

— во-первых, в форме прямого отступления от требований законодательства о закупках. Например, заказчик может установить необоснованные исключения из общих правил для определенной категории юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Нарушение норм законодательства заказчиком может также выразиться в установлении не предусмотренных законодательством требований к участникам закупок (например, обязательное наличие у участника закупки опыта исполнения договоров, заключенных именно с этим заказчиком). Недопустимы также случаи установления требования о наличии лицензии на ремонт продукции при размещении заказов на их поставку, предъявления требования о наличии лицензии по нелицензируемым видам деятельности и т.п.;

— во-вторых, путем субъективного толкования заказчиком правил

описания объекта закупки. Используя неоднозначные формулировки, заказчик на внешне законных основаниях может сформулировать описание предмета закупки таким образом, что оно будет полностью совпадать с товаром, который имеется только у «нужного» поставщика, что позволит ему в представленной заявке снизить сроки поставки и цену и тем самым претендовать на признание его победителем конкурентных процедур;

— в-третьих, путем установления нереальных или трудновыполнимых сроков исполнения обязательств по договору, заключаемому по результатам конкурентных процедур. Коррупционность данного фактора состоит в том, что все потенциальные конкуренты отмечают изначально, поскольку мало кто возьмется выполнить эту работу в столь нереальные сроки. Подобного рода извещения о размещении заказов с нереальными сроками исполнения чаще всего имеют место в конце календарного года, когда заказчик пытается объяснить сжатые сроки необходимостью освоить выделенные бюджетные средства в текущем финансовом году. Как указывает А. А. Храмкин, размещение заказа аврально в конце года предполагает и авральную приемку некачественной продукции под большой «откат» [1].

Почву для коррупции готовит умышленное искажение содержания конкурсной (аукционной) документации, в том числе и сугубо технического свойства. Так, на состоявшемся 30 мая 2013 г. «круглом столе» рабочей группы «Открытого правительства» по совершенствованию процесса закупок отмечалось, что для злоупотреблений при размещении заказов чаще всего используются такие «хитрости», как использование латинских букв, опечатки и ошибки, отсутствие ключевых слов, замена букв на похожие цифры, использование тире в корне слова, разделение букв пробелами.

На этапе проведения конкурентных процедур основными проявлениями коррупционного поведения потенциального взяткополучателя для получения «отката» могут быть:

— активное оказание помощи в составлении заявки одному из участников конкурентных процедур;

— консультирование работников лоббируемой организации по различным вопросам предстоящих процедур выбора поставщика (исполнителя);

— информирование данной организации о других участниках конкурса, о содержании представленных ими заявок на участие в торгах;

— «обработка» членов конкурсной комиссии с целью склонения их к определению победителем конкурса именно этой, а не иной организации;

— соби́рание и распространение порочащих сведений об организациях-конкурентах, подавших заявки на участие в конкурсе;

— иные действия.

Вся совокупность возможных нарушений на этапе проведения

конкурентных процедур в научной литературе представляется в виде таблицы [2, с. 229—230].

Таблица

Нарушения порядка проведения конкурентных процедур, создающие условия для возникновения коррупции при закупках

№ п/п	Наименование стадии	Характер нарушений, совершаемых заказчиками
1	Подготовка заявок участниками	— предоставление неполной или разной информации о закупке, подмена разъяснений ссылками на документацию о закупке; — прямые контакты и переговоры с поставщиками; — дискриминационные разъяснения или изменения в документацию
2	Процедура вскрытия конвертов с заявками	— оглашение неполной или неверной информации о предложениях конкурентов; — сокрытие информации о наличии или об отсутствии необходимых документов; — оглашение несуществующей информации о закупке; — подлог, добавление, изъятие, непринятие заявок на участие в конкурсе
3	Рассмотрение, оценка и сопоставление заявок	— необоснованная дискриминация в отношении поставщиков; — необоснованные преференции поставщикам; — разное отношение к разным участникам размещения заказа по одинаковым (схожим) условиям предложений поставщиков: одни из них допускаются, другие нет; — использование необъявленных или недопустимых условий допуска к размещению заказа, критериев отбора
4	Заключение контракта	— затягивание (препятствие) процедуры обжалования размещения заказа; — необоснованные изменения условий договора (контракта); — затягивание (ускорение) заключения договора (контракта); — запрос недопустимых или необъявленных документов и сведений при заключении договора (контракта); — необоснованный отказ от заключения договора (контракта)

Стадия исполнения договора (контракта) является наиболее коррупционнoемкой стадией закупок. Это обусловлено тем, что именно на

этой стадии осуществляется практическая реализация тех преступных умыслов и договоренностей между должностными лицами заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя), которые, как правило, формируются на предыдущих этапах — при планировании закупок, при формировании конкурсной (аукционной) документации, при проведении процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя). На этапе исполнения договора и приемки результатов его исполнения происходит своего рода «конвертация» преступных замыслов в собственно преступные деяния, поскольку именно здесь появляется главный предмет коррупционной сделки — денежные средства, которые заказчик в соответствии с договором перечисляет исполнителю (в виде аванса либо по результатам выполненных работ), а исполнитель, в свою очередь, возвращает («откатывает») часть полученных денежных средств заказчику в качестве благодарности за полученный заказ.

Анализ практики антикоррупционной деятельности в сфере закупок товаров, работ и услуг для нужд организаций позволяет выделить две основные разновидности механизма возникновения коррупции на стадии исполнения договора:

1) первая разновидность связана с практической реализацией преступного умысла должностного лица организации-заказчика на завладение частью денежных средств, выделенных на закупки товаров, работ и услуг, сформированного на предыдущих стадиях закупочного процесса (именно этот механизм описан выше). Подобного рода действия должностных лиц могут проявляться в самых разнообразных формах: в активном содействии в ускорении перечисления денежных средств на счета организации-исполнителя; внесение корректив в первоначально заявленные требования с целью облегчения условий исполнения договора; «закрывание глаз» на нарушения сроков поставки готовой продукции; снисходительность и послабления при выявлении недостатков в количестве и качестве поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг и т.п.;

2) при втором способе преступный умысел возникает непосредственно в ходе исполнения договора и приемке результатов его исполнения. В данном случае в ходе конкурсного отбора организации-поставщика, как правило, каких-либо нарушений не происходит, конкурентные процедуры проходят в рамках установленных нормативных требований. Однако на этапе непосредственного исполнения заключенного договора представитель организации-заказчика, реализуя преступный умысел на неправомерное обогащение, различными способами и средствами (путем предъявления завышенных требований к поставщику и изготавливаемой им продукции или предоставляемым услугам; к срокам исполнения обязательств по договору; мелочных, внешне законных придирок; угрозой в задержке окончательного расчета за выполненные работы и т.п.) понуждает исполнителя «поделиться» перечисленными ему на

выполнение заказа денежными средствами (т.е. «откатить» представителю заказчика некую мзду) в обмен на облегчение условий исполнения договора и приемки готовой продукции. Задача вымогателя взятки («отката») существенно облегчается, когда у организации-исполнителя возникают трудности с исполнением заказа, например, по обеспечению требуемого качества заказанной продукции и услуг, по срокам ее поставки и др. В данном случае организация-исполнитель нередко сама выступает в роли инициатора коррупционной сделки, желая откупиться от излишней придирчивости заказчика путем дачи взятки соответствующим должностным лицам. В итоге преступный интерес двух сторон полностью совпадает, и мы получаем в чистом виде то самое явление, которое получило наименование «откат».

Таким образом, противодействие коррупции в сфере закупок должно стать приоритетным направлением антикоррупционной деятельности в ОАО «РЖД».

Литература

1. Храмкин, А. А. Противодействие коррупции в госзакупках. — М. : ИД «Юриспруденция», 2009.
2. Корякин, В. М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности. — М. : Юрлитинформ, 2014.

References

1. Khramkin, A. A. Protivodeystviye korrupsitsii v goszakupkakh [Anti-corruption in public procurement]. — М. : ID «Yurisprudentsiya», 2009.
2. Koryakin, V. M. Protivodeystviye korrupsitsii v sfere gosudarstvennykh zakupok dlya nuzhd oborony i voyennoy bezopasnosti [Anti-corruption in public procurement for defense and military security]. — М. : Yurlitinform, 2014.