

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 347:656.2.06

© Орлов Юрий Юрьевич

— аспирант Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

Определение коррупционно уязвимых участков в закупках, проводимых ОАО «Российские железные дороги»

Аннотация. Закупки товаров, работ и услуг для обеспечения нужд государственных и муниципальных органов и предприятий Российской Федерации, а также для своевременного и полного удовлетворения потребностей государственных корпораций и компаний, субъектов естественных монополий, автономных организаций и хозяйственных обществ в уставном капитале которых доля Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования превышает 50%, несмотря на свою необходимость в части касающейся развития предпринимательской среды и конкурентного рынка товаров, работ и услуг в Российской Федерации, неоднократно осуществлялись с нарушением действующего законодательства. Институт закупок в Российской Федерации, как и в любой другой стране, является полем для совершения преступлений как против интересов государственной власти, службы и органов местного самоуправления, так и посягающих на сферу экономических отношений и экономической деятельности.

В статье рассматриваются коррупционно уязвимые места в области закупок, проводимых государственной корпорацией «Российские железные дороги». Изучается законодательство в сфере закупок. Рассматриваются точки зрения зарубежных ученых по вопросу борьбы с коррупцией в транспортном секторе и закупках. Анализируются данные о проведении закупок, проводимых ОАО «Российские железные дороги», заключения, изложенные по результатам аудиторских проверок, проводимых в отношении указанного общества и дочерних организаций.

Ключевые слова: коррупция; закупки; ОАО «Российские железные дороги»; формула Клидгаарда; взятка; откат.

© Yuriy Yu. Orlov

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

Identification of corruption-sensitive areas in purchase conducted by OJSC “Russian Railways”

Abstract. The current paper analyzes the purchase of goods, works and services to meet the needs of state and municipal bodies and enterprises of the Russian Federation, as well as to timely and fully meet the needs of state corporations and companies, entities of natural monopolies, autonomous organizations and business entities in the authorized capital of which the share of the Russian Federation exceeds 50%, which have been carried out in violation of the current legislation despite its necessity to develop the business environment and the competitive commodity market, works and services in the Russian Federation. The purchase procedures in the Russian Federation, as in any other country, are a field for committing crimes both against the interests of state, service and local authorities, and for encroaching upon economic relations and economic activity. The paper discusses corruption-sensitive areas in purchases conducted by the state-owned corporation “Russian Railways” and studies the legislation in purchase procedures. There have been considered the points of view of foreign scientists on the issue of combating corruption in the transport sector and purchases. There have been analyzed the data on the purchases conducted by OJSC “Russian Railways”, and there have been made the conclusions according to the results of the audits in the mentioned company and subsidiaries.

Keywords: corruption; purchase; OJSC “Russian Railways”; R. Klitgaard’s formula; bribe; feedback.

Коррупция в сфере государственных закупок — общемировая проблема. Монополия, которая отягощена широкими дискреционными полномочиями государственных служащих в области принятия решений, слабой подотчетностью и высокой закрытостью, являются плодотворной почвой для появления и существования коррупции [1, стр. 85; 2; 3, стр. 233—295].

Международное научное сообщество уделяет большое внимание развитию института государственных закупок и борьбе с коррупцией в нем. В начале 2000-х ученым Робертом Клитгаартом была выведена формула коррупционной уязвимости в ключевых точках денежного потока, которая показывает риск возникновения коррупционных отношений. Данная формула выражается следующим образом [4, стр. 95; 5, стр. 204]:

М	+	С	-	О	-	П	=	К
Монополия		Свобода действий		Отчетность		Прозрачность		Коррупция

Если смотреть на коррупцию широко, то можно увидеть ее суть, которая заключается в том, что при движении денег от бюджета до конкретного адресата существуют ключевые точки принятия решений, в которых денежная масса или интересы государства при ее распределении могут быть подвергнуты коррупционному влиянию.

Система государственных закупок в Российской Федерации формировалась как средство борьбы с коррупцией и развития предпринимательства в целях открытости, прозрачности и общедоступности на всей территории РФ, но даже в самой урегулированной системе присутствует человеческий фактор и законодательные несовершенства. В системе государственных закупок можно выделить следующие уязвимости: выбор и планирование проекта (целесообразность проекта, полнота требований к предмету тендера и т.д.), объявление тендера (ограниченная информация о тендере, несвоевременная публикация и т.д.), предварительный квалификационный отбор (искусственное отсеивание лишних участников путем усложнения процедуры подачи документов требованием к организации и ее компетентности), подготовка документации и подача предложений (техническая документация готовится под конкретное юридическое лицо, уклонение от стандартного формата тендера в сторону упрощенного формата с более низким административным контролем), оценка предложений и заключение контракта (лоббирование интересов, в конкурирующих предложениях одинаковые реквизиты, низкая квалификация членов комиссии и т.д.), реализация, административное сопровождение и контроль исполнения контракта (изменение условий тендера, увеличение цены тендера, отсутствие отчетной документации, смена руководства организации выполняющей контракт и т.д.) [6, стр. 393]. Объективно видно, что государственные закупки как отдельный институт несовершенны и требуют изменения как самого института, так и смежных институтов: уголовного и административного права, надзора, гражданского общества.

Транспортный сектор в общем и железнодорожный сектор в частности не избавлены от фактов коррупции. Открытое акционерное общество «Российские железные дороги» (далее — РЖД) являясь естественным монополистом [<https://fas.gov.ru/documents/678637> (дата обращения: 29 июля 2019 г.)], единственным акционером которого является Российская Федерация [http://www.rzd.ru/static/public/ru?STRUCTURE_ID=628& (дата обращения: 29 июля 2019 г.)], обеспечивает обслуживание, содержание и развитие всей железнодорожной инфраструктуры и подвижного состава, а также объектов социального, культурного, образовательного и физкультурно-оздоровительного назначения, хозяйственная деятельность которых не обходится без проведения закупок,

регулируемых Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Коррупция в государственной корпорации возникает вследствие следующих управленческих ошибок: дискреционное финансирование, нехватка аудиторских ресурсов, неудовлетворительные методы и механизмы планирования, неэффективные модели государственных закупок, недостаточная цифровизация, низкий уровень зарплат персонала среднего и низкого уровня (специалисты, инженеры), лоббирование интересов бенефициарных подрядчиков, отсутствие ясных антикоррупционных стратегий. Тезисно можно сказать, что слабый руководящий менеджмент, действующий в личных, а не корпоративных и государственных интересах, порождает финансовые потери, которые несет корпорация. Так, с 2010 по 2014 г. РЖД демонстрировали снижение прибыли почти на 160%, в 2014 г. ее чистая прибыль составила 44,1 млрд руб. со знаком минус — превратившись в убыток [http://ir.rzd.ru/static/public/ru?STRUCTURE_ID=31 (дата обращения: 5 августа 2019 г.)]. Отрицательную тенденцию прервали путем смены менеджмента корпорации. В транспортном секторе в общем и в РЖД в частности осуществляются классические для государственной структуры виды коррупционных действий, такие как: взятки, откаты, сговоры, мошенничества, злоупотребления, растраты и т.д. [7]

Проводя анализ договоров, заключенных в 2018 г. в рамках Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», можно сказать следующее [https://tender.rzd.ru/tender/public/ru?STRUCTRE_ID=4093& (дата обращения: 31 июля 2019 г.)].

1. Общее количество договоров, заключенных заказчиком по результатам закупки, — 61 711.

2. Общее количество договоров, заключенных заказчиком по результатам закупки у единственного поставщика, — 38 547, что составляет 62,46% от общей суммы договоров, заключенных заказчиком в лице РЖД в рамках закупок.

3. Общее количество договоров, заключенных заказчиком с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) по результатам конкурентной закупки, признанной несостоявшейся — 2363, что составляет 3,82% от общей суммы договоров заключенных заказчиков в лице РЖД в рамках закупок.

4. Общая сумма заключенных заказчиком договоров составила 1,294 трлн руб.

5. Общая сумма заключенных заказчиком договоров по результатам закупки у единственного поставщика составила — 0,449 трлн руб., что составляет 34,73% от общей суммы затраченных средств по государственным закупкам.

6. Общая сумма договоров, заключенных заказчиком с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) по результатам конкурентной закупки, признанной несостоявшейся, — 0,285 трлн руб., что составляет 22,02% от общей суммы затраченных средств по государственным закупкам [8].

Исходя из данных, полученных из открытых источников, можно сказать, что 38,55% от всех договоров по государственным закупкам, заказчиком которых является РЖД, являются договоры с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), на общую сумму 0,734 трлн руб., что составляет 56,75% от общих годовых расходов на закупки в РЖД (см. рис. 1, 2).

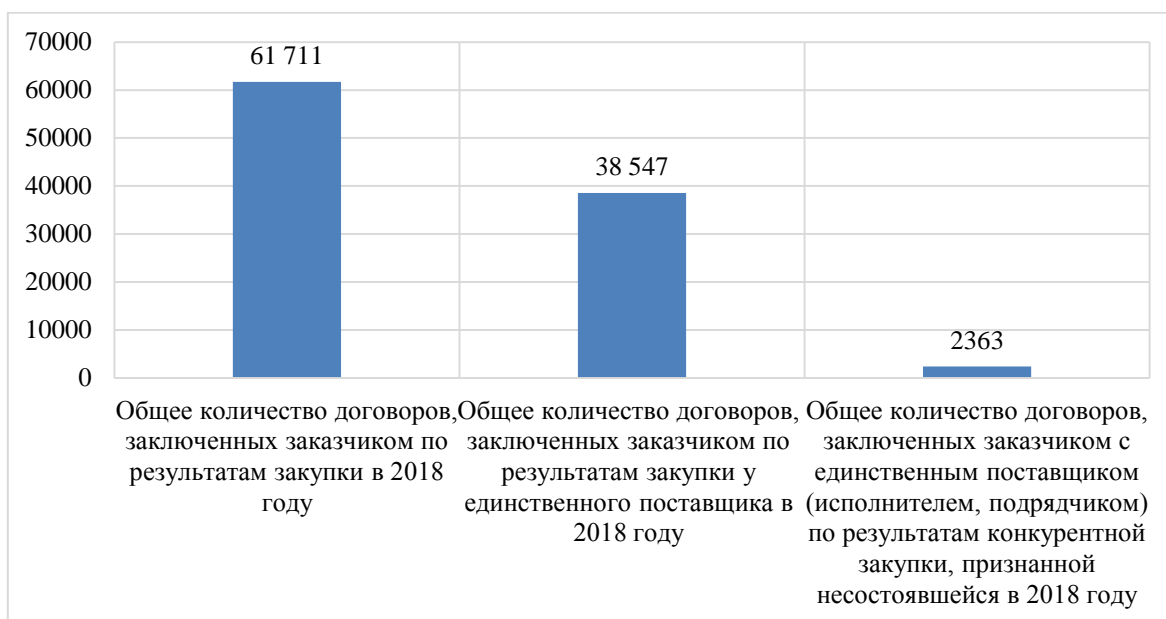


Рис. 1. Соотношение заключенных РЖД договоров по результатам государственных закупок в 2018 г.

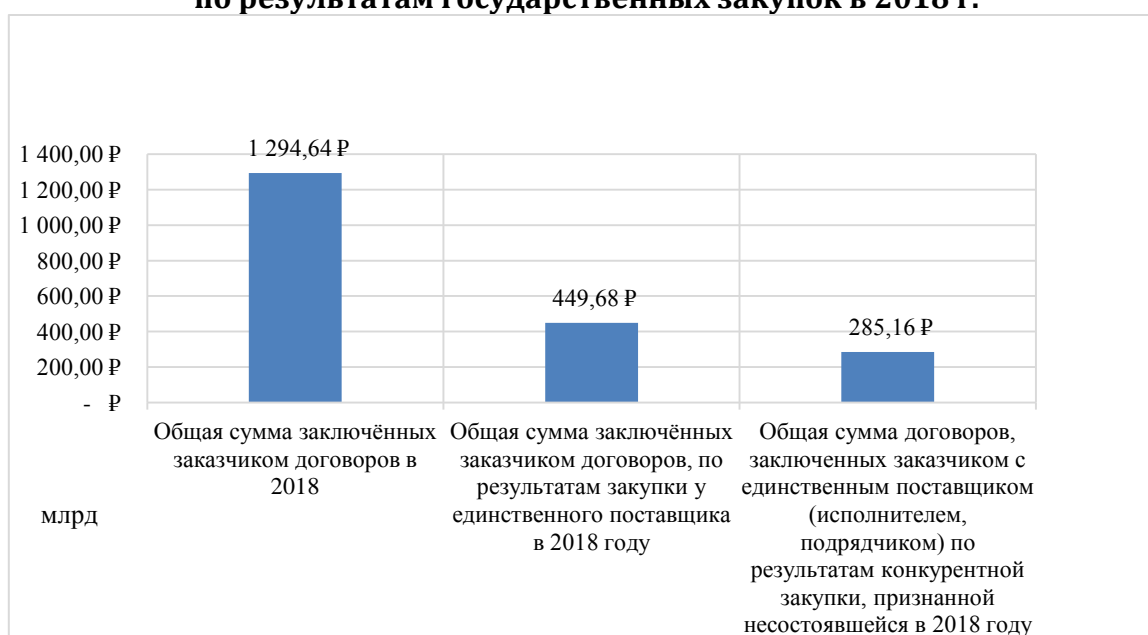


Рис. 2. Соотношение цен заключенных РЖД договоров по результатам государственных закупок в 2018 г.

На основе изложенных данных можно сделать вывод, что почти 60% денежных масс, выделенных на проведение закупок, реализовываются в неконкурентных условиях с привлечением единственного исполнителя, что может косвенно ставить вопросы к ценообразованию и контролю исполнения контракта, а также к добросовестности лиц, заключивших контракт [9, стр. 104].

Поводом для появления таких вопросов служат проверки Счетной палатой РФ деятельности, подведомственной РЖД.

Одна из проверок в декабре 2017 г. выявила экономическую неэффективность пригородных пассажирских компаний (ППК). Было выявлено, что: отсутствует единая индексация тарифов (от 25 до 72,7% при рекомендованном уровне в 10%), 60—70% расходов ППК составляют расходы на оплату услуг РЖД (аренда, лизинг), имели место существенные различия в арендных ставках (от 3 руб. 69 коп. до 9361 руб.), износ подвижного состава 70% [<http://www.ach.gov.ru/activities/control/31995/> (дата обращения: 5 августа 2019 г.)]. Вторая проверка, проводимая в рамках вышеописанной проверки, выявила увеличение сроков по техническому обслуживанию и ремонту подвижного состава, которое не повлекло за собой снижение арендных ставок. Аудиторы выяснили, что вследствие увеличения сроков технического обслуживания и ремонта ставка должна была сократиться на 20—29% от своей стоимости, что привело к экономии денежных средств на 19,5 млн руб. (расчетно) [<https://portal.audit.gov.ru/#/audit-event/detalization/eventlist/item-detalization/event/event-violation-list/violationdetail/90085528?violationFilter=-%7B%22EventId%22:%5B84023428%5D%7D> (дата обращения: 5 августа 2019 г.)]. Также в 2017 г. была проведена проверка использования средств Фонда национального благосостояния, направленных на финансирование инфраструктурного проекта «Модернизация железнодорожной инфраструктуры Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей с развитием пропускных и провозных способностей». На основании проверки Счетная палата РФ пришла к выводу, что из-за низкого уровня выполнения работ завершение проекта сдвигается на 2019 г. В ходе доклада аудитора были озвучены следующие проблемы, выявленные в ходе проверки: уровень готовности 16 объектов, ввод которых должен был быть обеспечен в 2015 г., составил от 2% до 50%, доход РЖД от размещения на депозите в банке ВТБ средств Фонда национального благосостояния составил 7,3 млрд руб., на 13 объектах строительно-монтажные работы принимались и оплачивались без проектно-сметной документации, заказы на строительно-монтажные работы, оборудование, проектно-изыскательские работы у единственного исполнителя увеличивались в цене на 30%, после заключения заказов с единственными исполнителями были заменены исполнители на 33 объектах общей стоимостью 46 млрд руб., без проведения конкурсных

процедур заключены договоры на сумму 10 млрд руб. [(http://www.ach.gov.ru/activities/control/29983/ (дата обращения: 5 августа 2019 г.)].

Как видно, проблемы в сфере закупок, которые проводят РЖД, существенны. Среди них можно выявить: неконкурентное заключение договоров с единственным исполнителем, смену исполнителя после заключения договоров, последующее увеличение цены договора, слабый контроль за соблюдением и исполнением договора. Согласно мировой практике бобыры с коррупцией данные манипуляции в закупках могут быть косвенным подтверждением коррупционных действий должностных лиц, фактом незаконного обогащения и иных уголовных преступлений.

Для эффективной борьбы с коррупцией, злоупотреблениями и иными должностными преступлениями в области государственных закупок, проводимых РЖД в частности и в институте государственных закупок в целом необходимо на основе формулы коррупционной уязвимости вывести математическую модель, основанную на статистике, аналитике, математических методах анализа. В местах с высокой коррупционной уязвимостью увеличить средства контроля за счет оптимизации средств контроля в области государственных закупок.

Литература

1. Rose-Ackerman, S. Corruption: A Study in Political Economy. — New York, 1978.
2. Антонян, Ю. М. Личностные характеристики преступников : монография / Ю. М. Антонян [и др.]. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2017.
3. Афанасьева, О. Р. Криминология: учебник и практикум О. Р. Афанасьева, М. В. Гончарова, В. И. Шиян. — Москва, 2017.
4. Klitgaard, R. Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention. — Washington : World bank inst., 2000.
5. Tsepelev, V. F. Corruption and legal limits of anti-corruption enforcement / V. F. Tsepelev, A. V. Borisov, A. V. Vlasov, E. A. Drozdova // International Journal of Economics and Business Administration. — 2019. — Т. 7. — № S1.
6. Многоликая коррупция: выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / под редакцией Э. Кампоса и С. Прадхана ; перевод с английского. — Москва, 2018.
7. Афанасьева, О. Р. Состояние преступлений коррупционной направленности на объектах транспорта / О. Р. Афанасьева, В. И. Шиян // Вестник Академии права и управления. — 2018. — № 3 (52). — С. 37—44.
8. Абакумова, Ю. И. Процедуры в конкурентном праве. — Москва, 2019.
9. Борисов, А. В. О некоторых ошибках при квалификации коррупционных преступлений, совершаемых в сфере автодорожного хозяйства // в книге: Право и экономика: междисциплинарные подходы в науке и образовании IV Московский юридический форум. XII Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения): материалы конференции : в 4 частях. — Москва, 2017.

References

1. Rose-Ackerman, S. Corruption: A Study in Political Economy. — New York, 1978.

2. Antonyan, YU. M. Lichnostnyye kharakteristiki prestupnikov [Personal characteristics of criminals]: monografiya / YU. M. Antonyan [i dr.]. — Moskva : YUNITI-DANA, 2017.
3. Afanas'yeva, O. R. Kriminologiya [Criminology]: uchebnik i praktikum O. R. Afanas'yeva, M. V. Goncharova, V. I. Shiyan. — Moskva, 2017.
4. Klitgaard, R. Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention. — Washington : World bank inst., 2000.
5. Tsepelev, V. F. Corruption and legal limits of anti-corruption enforcement / V. F. Tsepelev, A. V. Borisov, A. V. Vlasov, E. A. Drozdova // International Journal of Economics and Business Administration. — 2019. — T. 7. — № S1.
6. Mnogolikaya korrupsiya: vyyavleniye uyazvimykh mest na urovne sektorov ekonomiki i gosudarstvennogo upravleniya [Many-sided corruption: identification of vulnerabilities at the level of sectors of the economy and public administration] / pod redaktsiyey E. Kamposa i S. Pradkhana ; perevod s angliyskogo. — Moskva, 2018.
7. Afanas'yeva, O. R. Sostoyaniye prestupleniy korrupsionnoy napravlenosti na ob"yektakh transporta [The state of corruption-related crimes at transport facilities] / O. R. Afanas'yeva, V. I. Shiyan // Vestnik Akademii prava i upravleniya. — 2018. — № 3 (52). — S. 37—44.
8. Abakumova, YU. I. Protsedury v konkurentnom prave [Procedures in competition law]. — Moskva, 2019.
9. Borisov, A. V. O nekotorykh oshibkakh pri kvalifikatsii korrupsionnykh prestupleniy, sovershayemykh v sfere avtodorozhnogo khozyaystva [About some errors in the qualification of corruption crimes committed in the field of road economy]// v knige: Pravo i ekonomika: mezhdistsiplinarnyye podkhody v nauke i obrazovanii IV Moskovskiy yuridicheskiy forum. XII Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya (Kutafinskiye chteniya): materialy konferentsii : v 4 chastyakh. — Moskva, 2017.