

УДК 338.26.015

UDC 338.26.015

**УЩЕРБ ОТ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

**DAMAGE FROM CORRUPTION IN PUBLIC  
PROCUREMENT**

Тер-Овсепян Сурен Викторович  
аспирант  
*Института государственной службы и  
управления Российской академии народного  
хозяйства и государственной службы при  
Президенте РФ*

Ter-Ovsepyan Suren Viktorovich  
postgraduate student  
*Institute of public service and management of the  
Russian academy of national economy and public  
service at the Russian President*

В статье рассматривается проблема  
идентификации и оценок ущерба от коррупции в  
сфере государственных закупок. Проведен анализ  
методологии расчета и накопленных оценок  
финансово-экономического ущерба от коррупции в  
сфере государственных закупок. Сделан вывод о  
необходимости дальнейшего развития  
исследований по данной проблематике

The article reveals a problem of identification and  
assessment of damage from corruption in public  
procurement. We have presented an analysis of the  
methodology for the calculation and assessment of  
accumulated financial and economic damage caused  
by corruption in public procurement. The conclusion  
about the need for further development of research on  
this issue has been made

Ключевые слова: ГОСУДАРСТВЕННЫЕ  
ЗАКУПКИ, КОРРУПЦИЯ, УЩЕРБ,  
МЕТОДОЛОГИЯ

Keywords: GOVERNMENT PROCUREMENT,  
CORRUPTION, DAMAGE, METHODOLOGY

Финансовые отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, происходят сегодня в рамках так называемой системы государственных закупок. Сам механизм государственных конкурсных закупок считается как бы сам по себе антикоррупционным, направленным на минимизацию бюджетных расходов и соответственно экономию средств налогоплательщиков, эффективное их использование, а также стимулирование повышения производительности труда в разных сферах хозяйственной жизни, в том числе на основе развития соревновательности. Однако данный механизм может работать и наоборот – как прикрытие для махинаций с бюджетными средствами, использование методов неэффективного хозяйствования и пр. То есть, само по себе использование данной формы организации финансово-хозяйственной деятельности с участием государственных и муниципальных органов власти, выступающих заказчиками, не гарантирует защиту общества и его существенных хозяйственных звеньев от коррупции, а напротив –

выступает связующим звеном между бюджетным финансированием проектов и связанных с этим мошенничеством, казнокрадством как воровством, расточительством и т.п., скрываемыми бюрократическими процедурами. Своекорыстное обогащение отдельных значимых в этом процессах персон в результате принятия ключевых решений, удержания власти в различных государственных закупках длительное время продолжает оставаться возможным. Получается, что данный механизм, несмотря на задекларированные принципы открытости и гласности проведения государственных закупок, заслуживает самого тщательного рассмотрения на предмет возможностей совершения целого ряда коррупционных преступлений.

О масштабах коррупции в сфере государственных закупок свидетельствуют следующие данные.

По данным журнала «Forbes», 2,7 трлн. руб., или более половины прямых государственных заказов и закупок за 2007-2011 гг. (из выделенных бюджетных средств более чем 5 трлн. руб. в 700 контрактах) были направлены в результате проведения открытых, как подчеркивается, торгов на финансирование хозяйственной деятельности всего 10 хозяйствующих субъектов<sup>1</sup>. То есть сверхограниченный доступ участников госзакупок к заключению контрактов очевиден, хотя количество успешных предпринимателей в России исчисляется не десятками, а сотнями предприятий (количество предприятий в России, занимающихся обрабатывающими производствами, - более 288 тыс.<sup>2</sup>). А государственное финансирование, несомненно, укрепило бы экономику любого альтернативного предпринимателя. При этом в данной проблемной статье не указывается, какие именно были государственные контракты –

---

<sup>1</sup> Осетинская Е. Подвластный бизнес. // Forbes. – март 2012. – С. 18.

<sup>2</sup> Россия 2013: Стат. справочник/ Росстат. – М., 2013. – С. 20.

соответствовали ли они целям импортозамещения, целевого развития национальных отраслей промышленности и сельского хозяйства или нет.

В октябре 2013 г. Президент Российской Федерации В.В.Путин на заседании Госсовета привел данные контрольного управления, в соответствии с которыми в 2012 г. **более 60%** государственных и муниципальных заказов **были реализованы с нарушениями**. Данный вывод был сделан на основе проверок более **10 тыс. закупок** из 3,4 млн. государственных и муниципальных заказов в их совокупном размере порядка 8 трлн.руб. То есть, судя по представительной выборке, речь идет о двух видах ущербов – бюджетном и народнохозяйственном при завышении контрактных цен и прочих неэффективных условиях закупок<sup>3</sup>. При этом ни объем негативных последствий для страны в виде нанесенного материального и финансового ущерба, ни поручения в отношении наказаний публично не оглашены. Однако несложно посчитать, что 60% от 8 трлн.руб. – 4,8 трлн.руб. потрачены неэффективным способом. Очевидным представляется и то, что ВСЕ БЕЗ ИСКЛЮЧЕНИЯ СДЕЛКИ должны были бы подвергаться проверкам с целью недопущения коррупции в госзакупках, а не только 0,3%, по которым выявленный ущерб, ответственность, наказания не озвучиваются, а, может, и отсутствуют вовсе как факт их уголовно наказуемого признания.

По данным Е.Е.Румянцевой, приведенным в ее работе «Человеческий потенциал России: проблемы критериальной оценки и дальнейшего развития», существует разница между научным знанием и вненаучным, выступающим в семи формах, а именно: ненаучным, донаучным, паранаучным, лженаучным, квазинаучным, антинаучным и псевдонаучным знанием, к которым, по нашему мнению, следует добавить

---

<sup>3</sup> Климентьев М. Путин: 60% госзакупок за 2012 год прошли с нарушениями. // Новость от 04.10.2013 г. Электронный ресурс: <http://ria.ru/economy/20131004/967775803.html>

еще и негативное знание преступников, направленное на обман честных людей в мире, включая и современные финансово-экономические отношения в Российской Федерации. Такая градация, по мнению Е.Е.Румянцевой, выступает основой для проведения анализа тематики научных работ, открыто теперь представленной на портале госзакупок как предмет конкурсных производств. Автор остановилась на изучении четырех договоров стоимостью свыше 1 млрд.руб., связанных с финансированием бумаготворческой деятельности, а строительством реальных объектов недвижимости с аналогичными затратами<sup>4</sup>. В кризисных условиях развития этот аспект альтернативного вложения ограниченных финансовых бюджетных средств представляется нам особо весомым.

М.Воробьев публично приводит данные ущерба от коррупции в сфере госзакупок в 2006 г. - около 300 млрд. руб.<sup>5</sup> В начале ноября 2010 г. на совещании у Д.А.Медведева были приведены данные финансовых потерь в результате коррупции (в публикации говорится воровства) при госзакупках в размере **1 трлн.руб.** Счетная палата РФ выявила к концу 2010 г. за год финансовых нарушений в размере 580 млрд. рублей, по которым было направлено официальным путем Генеральную прокуратуру Российской Федерации 464 запроса, из которых лишь по 81 из которых были возбуждены уголовные дела<sup>6</sup>.

В 2012 г. Счетная палата России 2012 г. вновь подтвердила, что ежегодно из бюджетных средств, используемых на госзакупки,

---

<sup>4</sup> Румянцева Е.Е. Человеческий потенциал России: проблемы критериальной оценки и дальнейшего развития. // Проблемы теории и практики управления». - № 4. – 2014 г. - С. 135-142.

<sup>5</sup> Воробьев М. Мажоритарные аукционеры//Время новостей, № 191 (1833), 18 октября 2007 г.

<sup>6</sup> Кричевский Н. Украденное подсчитано, виновных опять нет. 12 января 2011 г. <http://www.specletter.com/corruption/2011-01-12/ukradennoe-podschitano-vinovnyh-opjat-net.html>

похищается именно такой размер - 1 трлн. рублей, что составляет 14-ю часть консолидированного бюджета страны<sup>7</sup>. То есть более чем в 3 раза возросли оценки ущерба от убыточного для России проведения ряда государственных закупок по сравнению с 2006 г., если методы расчетов сопоставимы (а они пока почти не анализируются). По другим оценкам, возможно, заказным, расчетный ущерб от выявленных данными экспертами нарушений в сфере госзакупок составил за 2012 г. всего 874 млн.руб.<sup>8</sup> 1 триллион рублей и неполный 1 миллиард – разница в 1000 раз. В этих условиях высокие транзакционные издержки, связанные с участием в самой процедуре, по сути, коррупционных торгов (в случае расхищения бюджетных средств), представляются значимым элементом народнохозяйственного ущерба от коррупции в государственных закупках, требующим дальнейшей оценки.

По нашему мнению, своевременным представляется проводить анализ ущерба от госзакупок, разделив преступные действия по следующим положениям Уголовного кодекса РФ: злоупотребление полномочиями (ст. 201 УК РФ); злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами (ст. 202 УК РФ); коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ); злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ); превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ); незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289 УК РФ); получение взятки (ст. 290 УК РФ); дача взятки (ст. 291 УК РФ); служебный подлог (ст. 292 УК РФ).

Проанализируем составленный экспертами общественной организации «Безопасное Отечество» рейтинг коррупциогенности

---

<sup>7</sup> Порошин С.А. Коррупция в системе государственных закупок: проблемы и пути выхода // Теория и практика юридической науки. - № 1 (12). Март 2013. Электронный ресурс: <http://ego.uara.ru/ru-ru/issue/2013/01/10/>

<sup>8</sup> Фомченков Т. Опечатались на миллиард Эксперты насчитали 12 500 искажений в извещениях о госзакупках // Российская газета. - № 6090 от 30 мая 2013 г.

российских регионов на основе проведенной ими обширной аналитической работы по сравнению с ситуацией по подходам к организации, региональным традициям и проведению государственных закупок в 83 российских регионах<sup>9</sup>.

Сравнительный анализ коррупциогенности государственных закупок был проведен по пяти количественным показателям, предложенным экспертами, а именно: а) наличие обоснованных жалоб; б) наличие торгов с единственной поданной заявкой; в) наличие процедур, по которым был допущен только один участник; г) наличие торгов со снижением менее 5%; д) наличие торгов, по которым заказчик отказал победителю в заключении контракта.

Интерес для анализа представляют все показатели данного рейтинга, а не только итоговый рейтинг.

Так, общее количество проведенных за 9 месяцев 2013 г. колебалось от 2075 на сумму 5,1 млрд.руб. (со средней стоимостью одного контракта 2,5 млн.руб.) в Ненецком автономном округе до 120192 на сумму 856,4 млрд.руб. в Москве (со средней стоимостью одного контракта в 28,5 раз больше, чем в Ненецком автономном округе – 71,3 млн.руб.). Такие расхождения по средней цене одного контракта свидетельствуют о недостатке планового регулирующего начала в проведении государственных закупок, которые, как нам представляется, должны быть выравнены по стране на определенных нормативных требованиях к ним – соответствия уровням проработанности в условиях, когда завышенность контрактных обязательств выступает одним из главных признаков коррупции как казнокрадства (воровства) и неэффективности распоряжения бюджетными средствами (включая соблюдение современных требований бюджетирования).

---

<sup>9</sup> Электронный ресурс: <http://ratings.nikakixno.ru/regions?showall=True>

По данным, приведенным в указанном рейтинге, Чеченская республика имеет самый низкий процент наличия обоснованных жалоб, но самый при этом высокий суммарный показатель коррупционности государственных закупок главным образом из-за двух из пяти выявленных показателей – наличие торгов с единственной поданной заявкой и наличие торгов со снижением менее 5%. Указанные два показателя занимают наибольший удельный вес и по ВСЕМ ДРУГИМ регионам Российской Федерации, что делает их более важными по сравнению с другими тремя – наличием обоснованных жалоб, наличием процедур, по которым был допущен только один участник, и наличием торгов, по которым заказчик отказал победителю в заключении контрактов.

В то же время все пять показателей характеризую значимые, но все организационные, а не организационно-правовые (состав участников), стоимостные (средний размер сделок), нормативные (наличие нормативного обеспечения и соблюдения нормативов) и потребительски важные параметры (не только соответствие нормативам, а в целом - целесообразность тех или иных расходов в порядке их очередности и значимости) развития государственных закупок как механизма финансирования (по факту – и финансовой поддержки воспроизводственных процессов отечественных субъектов хозяйствования) тех или иных субъектов хозяйствования.

В дополнение к приведенной аналитике самостоятельно рассмотрим на портале государственных закупок по состоянию на 4 марта 2014 г. лоты на закупку **канцелярских товаров** в 2014 г. Обращает на себя внимание явное несоответствие их каким-либо нормативам, поскольку стоимость данных лотов серьезно разнится от 10 тысяч до миллиардов рублей на одну организацию, если принять в во внимание совокупные расходы за несколько лет. Понятно, что численность работающих разная, но так ли важно обеспечение их канцелярскими принадлежностями для

производительной работы, особенно там, где аппарат управления обособлен в отдельное подразделение. Например, Министерство образования Омской области оценило потребность в канцелярских принадлежностях для обеспечения проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования в 2014 г. (лот № 0152200001314000035) в размере 9 976,72 руб.; ФГУП «Главное производственно-коммерческое управление по обслуживанию дипломатического корпуса при Министерстве иностранных дел Российской Федерации» оценило закупку канцелярских товаров для своих нужд (лот № № 31400904423) в 135 раз больше - 1 349 379,00 руб., ОАО «Регионгазхолдинг» на поставку канцелярских и писчебумажных товаров запланировал затрат на сумму 2 454 400,00 руб. (лот № 31400940518), а филиал ОАО «РЖД» для нужд его центральной дирекции (названия не указываются в публикации лота) - 14 000 000,00 руб. (лот № 31400852191), хотя для Куйбышевской дирекции управления движения филиала ОАО «РЖД» запрос по стоимости канцелярских товаров в 10 раз меньше - 1 395 012,04 руб. (лот № 31400940313). Всего же заявок на канцелярские товары на сайте на 4 марта 2014 г. – 1684<sup>10</sup>. И все они – без аналитической проработки на соблюдение нормативов потребления продукции и экспертизу отсутствия завышения цен по каждой единице (например, ластик стоит 3 руб., а в лоте он, возможно, фигурирует по 10-15 руб., что выступает необоснованным завышением цены на ластик и аналогично – по всем другим позициям данной подгруппы товаров, обслуживающих бюрократические системы производства, а не его модернизацию и развитие). Если обратиться к информации, представленной на другом сайте в отношении реальных капиталовложений, то на переоборудование 34 электропоездов 7000-й нумерации потребовалось в сравнении с многомиллионными затратами

---

<sup>10</sup> Портал закупок. 4 марта 2014 г. <http://zakupki.gov.ru/>

ОАО «РЖД» на канцтовары всего 1,5 млрд.руб.<sup>11</sup> А в стране остро ощущается НЕХВАТКА скоростных железных дорог, поездов нового поколения и т.д. И все это заторможенное развитие, очевидно, связано с перегруппированием имеющихся ограниченных финансовых ресурсов на другие, менее важные цели – такие, возможно, как канцтовары.

Проведенный нами в данной статье анализ методологии расчета и накопленных оценок финансово-экономического ущерба от коррупции в сфере государственных закупок показал, что данная тема методологически крайне слабо проработана, не курируется никакими государственными органами власти, сплошной, а не узковыборочный контроль проверки соответствия на легитимность и эффективность в сфере государственных закупок в России, не проводится, в связи с чем, отсутствуют надежные статистические данные. В то же время сопоставление оценок финансово-экономического ущерба от коррупции в целом и от коррупции в сфере государственных закупок позволяет утверждать, что данная сфера коррупции значимее по ущербу, чем сфера так называемой бытовой коррупции, о которой постоянно упоминают российские СМИ, подчеркивая ее явно преобладающий характер. Значимость ущерба от коррупции в сфере государственных закупок означает также и то, что работа по противодействию коррупции должна проводиться в России именно здесь.

### Список литературы

1. Воробьев М. Мажоритарные аукционеры//Время новостей, № 191 (1833), 18 октября 2007 г.
2. Климентьев М. Путин: 60% госзакупок за 2012 год прошли с нарушениями. // Новость от 04.10.2013 г. Электронный ресурс: <http://ria.ru/economy/20131004/967775803.html>

---

<sup>11</sup> ОАО «Центральная ППК» направит 1,5 млрд. рублей на переоборудование подвижного состава. // Официальный сайт ОАО «Центральная пригородная пассажирская компания» <http://www.central-ppk.ru/news/oaо-centralnaya-ppk-napravit-15-mlrd-rublei-na-pereoborudovanie-podvizhnogo-sostava>

3. Кричевский Н. Украденное подсчитано, виновных опять нет. 12 января 2011 г. <http://www.specletter.com/corruption/2011-01-12/ukradennoe-podsčitano-vinovnyh-opjat-net.html> Осетинская Е. Подвластный бизнес. // Forbes. – март 2012. – С. 18.
4. Порошин С.А. Коррупция в системе государственных закупок: проблемы и пути выхода // Теория и практика юридической науки. - № 1 (12). Март 2013. Электронный ресурс: <http://ego.uara.ru/ru-ru/issue/2013/01/10/>
5. Россия 2013: Стат. справочник/ Росстат. – М., 2013. – С. 20.
6. Румянцева Е.Е. Коррупция как противоположность демократии // Научный эксперт. – 2008. - № 12. – С. 60-70.
7. Румянцева Е.Е. Механизмы противодействия коррупции. – М.: ВГНА, РАНХиГС при Президенте РФ, 2012, 1-е изд.
8. Румянцева Е.Е. Человеческий потенциал России: проблемы критериальной оценки и дальнейшего развития. // Проблемы теории и практики управления». - № 4. – 2014 г. - С. 135-142.
9. Фомченков Т. Опечатались на миллиард Эксперты насчитали 12 500 искажений в извещениях о госзакупках // Российская газета. - № 6090 от 30 мая 2013 г.

### References

1. Vorob'ev M. Mazhoritarnye aukcionery//Vremja novostej, № 191 (1833), 18 oktjabrja 2007 g.
2. Kliment'ev M. Putin: 60% goszakupok za 2012 god proshli s narushenijami. // Novost' ot 04.10.2013 g. Jelektronnyj resurs: <http://ria.ru/economy/20131004/967775803.html>
3. Krichevskij N. Ukradennoe podsčitano, vinovnyh opjat' net. 12 janvarja 2011 g. <http://www.specletter.com/corruption/2011-01-12/ukradennoe-podsčitano-vinovnyh-opjat-net.html> Osetinskaja E. Podvlastnyj biznes. // Forbes. – mart 2012. – S. 18.
4. Poroshin S.A. Korrupcija v sisteme gosudarstvennyh zakupok: problemy i puti vyhoda // Teorija i praktika juridicheskoj nauki. - № 1 (12). Mart 2013. Jelektronnyj resurs: <http://ego.uara.ru/ru-ru/issue/2013/01/10/>
5. Rossija 2013: Stat. spravocchnik/ Rosstat. – M., 2013. – S. 20.
6. Rumjanceva E.E. Korrupcija kak protivopoložnost' demokratii // Nauchnyj jekspert. – 2008. - № 12. – S. 60-70.
7. Rumjanceva E.E. Mehanizmy protivodejstvija korrupcii. – M.: VGNA, RANHiGS pri Prezidente RF, 2012, 1-e izd.
8. Rumjanceva E.E. Chelovecheskij potencial Rossii: problemy kriterial'noj ocenki i dal'nejshego razvitija. // Problemy teorii i praktiki upravlenija». - № 4. – 2014 g. - S. 135-142.
9. Fomchenkov T. Opechatalis' na milliard Jeksperty naschitali 12 500 iskazhenij v izveshhenijah o goszakupkah // Rossijskaja gazeta. - № 6090 ot 30 maja 2013 g.