

УДК 339.1

*Д.А. Лавров, Д.А. Печегин*

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва,  
email: dalavrov@fa.ru, dapechegin@fa.ru

## **ПРОЯВЛЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ НАРУШЕНИЙ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТОВ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКЕ**

**Ключевые слова:** государственные закупки, международный опыт, предотвращение коррупции, недобросовестные участники, взятка, ОЭСР, Конвенция ООН.

Коррупционные риски охватывают все ключевые сферы общественной жизни. Симптомы данной «болезни» проявляются и в области государственных закупок. Примечательно, что объемы и формы их проявления в данной области в значительной степени превосходят иные недобросовестные нарушения, поскольку обеспечение нужд государственного сектора связано с большими денежными и инвестиционными потоками финансирования. Более того, коррупционные схемы в этой области приобретают масштабные и межстрановые формы, что подрывает такие принципы стабильного функционирования экономик как открытость, прозрачность. Рассмотренные авторами случаи международного преследования должностных лиц, совершивших правонарушение путем дачи взятки уполномоченным лицам, свидетельствует о необходимости модернизации существующих механизмов и внедрения новых инструментов по выявлению коррупции, в том числе посредством интеграционной кооперации и совместной генерации усилий несколькими странами.

*D.A. Lavrov, D.A. Pechegin*

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,  
email: dalavrov@fa.ru, dapechegin@fa.ru

## **MANIFESTATION OF CORRUPTION VIOLATIONS DURING THE EXECUTION OF STATE CONTRACTS IN INTERNATIONAL PRACTICE**

**Keywords:** public procurement, international experience, prevention of corruption, unscrupulous participants, bribery, OECD, UN Convention.

All key areas of public life are covered by corruption risks. The symptoms of this “disease” are also manifested in the field of public procurement, moreover volumes and forms of their incarnation in this area largely exceed other unfair violations. It is obvious, since ensuring the needs of the public sector is associated with large investment flows of financing procurement system. What is more, corruption schemes in procurement area acquire large-scale and cross-country forms, which undermines such principles of stable functioning of economies as openness and transparency. The cases of international prosecution of officials who committed an offense, paying bribes to authorized persons, considered by the authors, indicate the need to modernize existing mechanisms and introduce new tools for detecting corruption, including through integration cooperation and joint generation of efforts by several countries.

Деятельность государства, направленная на удовлетворение потребностей муниципальных и государственных заказчиков посредством заключения государственных контрактов, в наибольшей степени подвержена влиянию «коррупциогенных» факторов. Причинами этого, в первую очередь, служат значительные объемы финансирования из государственного бюджета, а также сложность процесса, его бюрократизация, проблема тесного взаимодействия между государственными должностными лицами и бизнесом. Примечательно,

что коррупция в сфере государственных закупок является своеобразным камнем преткновения как в развивающихся странах с недостаточно налаженными процессами антикоррупционного воздействия, так и в развитых государствах с достаточно разветвленной системой законодательства. Экспертами Управления ООН по наркотикам и преступности подчеркивается, что практически 60 процентов выявленных нарушений, связанных с подкупом или взяточничеством заинтересованных сторон, возникают в сфере государственных закупок.

### **Объект и методы исследования**

В рамках исследования рассмотрены правовые акты, регулирующие осуществление антикоррупционного контроля в системе государственных закупок зарубежных стран, регулирование экономических отношений в которых воспринимается как наиболее успешное. Проведенный анализ методик по противодействию коррупции США, Германии и Японии подкреплен практическими примерами коррупционных схем при исполнении государственных поставок, опубликованных на официальных сайтах и открытых источниках иностранных органов государственного контроля.

### **Результаты и их обсуждение**

В международной практике с целью координации усилий по предотвращению коррупции западными экспертами Transparency International (по результатам изучения поступивших материалов Генеральной прокуратурой Российской Федерации 06.03.2023 принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации деятельности «Transparency International» со штаб-квартирой в Берлине (ФРГ), руководство которой осуществляют граждане зарубежных стран, установлено, что деятельность данной организации явно выходит за рамки декларированных целей и задач, формально выступая организацией, борющейся с коррупцией по всему миру, она вмешивается во внутренние дела Российской Федерации, что представляет угрозу основам конституционного строя и безопасности Российской Федерации) разработан «Индекс восприятия коррупции» («Corruption Perceptions Index (CPI)»), формирующий рейтинг стран и отражающий уровень развитости их внутренних механизмов противодействия коррупции. Российская Федерация занимает низкие позиции в таком рейтинге, что позволяет многим исследователям утверждать о «незрелости» отечественных методов пресечения недобросовестных действий в анализируемой сфере. Однако с учетом решения Генеральной прокуратуры от 06.03.2023 возникают обоснованные сомнения в достоверности произведенной оценки и незаинтересованности зарубежных аналитиков в намеренной

дискриминации Российской Федерации в разработанной классификации (табл. 1). Более того, дальнейшее исследование доказывает неоднозначность и некорректность применяемой методики, поскольку, несмотря на занимаемые «топовые» позиции, в таких странах как США, Германия и Япония выявлены проявления «настоящей» коррупции при осуществлении государственных закупок, хищения, при организации которых исчисляются миллиардами долларов.

Исходя из того, что коррупция в сфере государственных закупок может быть выражена в различных формах и объемах, необходимость выявления и противодействия подобному риску обусловлена, в первую очередь, потребностью устранения конфликта интересов, поскольку договоренность между стороной заказчика и поставщика в таком случае приводит к ситуациям личного обогащения, что нарушает права иных участников торгов, препятствуя развитию конкуренции и претит установленным требованиям законодательства. Основываясь на том, что Российская Федерация занимает 137 место в обзоре Transparency International из 180 стран, данный факт, на первый взгляд, может свидетельствовать об отсутствии эффективных механизмов по предотвращению коррупции. Исходя из этого, многими исследователями рассматриваются антикоррупционные программы, реализуемые за рубежом, при этом выдвигаются тезисы о том, что такие программы представляют перспективу для разработки предложений по предотвращению коррупционных рисков в сфере государственных закупок.

Действительно, в международных актах по борьбе с коррупцией в качестве базового принципа ее предотвращения выступает обязательство по созданию правовой и институциональной основы, обеспечивающей прозрачность и подотчетность государственных закупок. Конвенция ООН, посвященная противодействию коррупции, в статье 9 закрепляет необходимость создания «надлежащих систем закупок, основанных на прозрачности, конкуренции и объективных критериях при принятии решений, которые эффективны, в частности, в предотвращении коррупции» (article 9, United Nations Convention Against Corruption) [1].

**Таблица 1**

Рейтинг стран в соответствии с показателем «Индекса восприятия коррупции»

№	Страна	Индекс (2022)	Рейтинг (2022)	Индекс (2021)	Рейтинг (2021)	Изменение позиции
1	Сингапур	83	5	85	4	-1
2	Германия	79	9	80	10	+1
3	Япония	73	18	73	18	-
4	США	69	24	67	27	+3
5	Южная Корея	63	31	62	32	+1
6	Китай	45	65	45	66	+1
7	Россия	28	137	29	136	-1

Источник: составлено авторами на основе данных TransparencyInternational [<https://www.transparency.org/en/cpi/2021>]



Рис. 1. Принципы, закрепленные Брошюрой ОЭСР «Preventing Corruption in Public Procurement»

Источник: составлено автором на основе [3]

Рекомендация ОЭСР по государственным закупкам выделяет несколько взаимодополняющих принципов, охватывающих все аспекты заключения контрактов, которые могут, прямо или косвенно, предотвращать коррупцию и стимулировать надлежащее управление и подотчетность в сфере государственных закупок (рис. 1). Кроме того, в странах ОЭСР разработана «Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок», положения и принципы которой имплементированы и в отечественную практику реализации антикоррупционных мер. В рамках данного акта в качестве отдельного направления деятельности

контрольных органов выделено предупреждение нарушений в сфере государственных закупок. Положения, устанавливающие и регулирующие практику борьбы с коррупциогенными факторами в области госзаказа, изложены в Брошюре ОЭСР («Preventing Corruption in Public Procurement»), принятой в 2016 году и распространяющей свое действие на 38 стран-участниц, в том числе США, Южную Корею, Японию, Великобританию, Германию, а также на ближайших партнеров, например, Китай [2-3]. Аналитические исследования экспертов ОЭСР при этом свидетельствуют о том, что в сферах общественной деятельности, связанных с участием в исполнении государственных контрактов

на поставку товаров, работ или услуг, такие как строительство, транспортное обеспечение, оказание медицинских услуг и услуг связи, выявлено наибольшее количество незаконных коррупционных действий.

С целью поиска оптимальных решений проблемы роста недобросовестных действий участников рынка государственных закупок исследователи в основном обращаются к практикам, применяемым за рубежом, продемонстрировавшим успешные модели их реализации. Так, констатируется, что США являются мировым лидером в своих усилиях по борьбе со взяточничеством и коррупцией, а обширная практика расследований и судебных преследований государственных должностных лиц и тех, кто причастен к их подкупу, являются тому подтверждением.

В конце 2021 года принята первая в истории США стратегия противодействия коррупции, основанная на Меморандуме об исследовании национальной безопасности («*National Security Study Memorandum (NSSM-1)*») [7]. Для реализации стратегии федеральные департаменты и агентства США разработали меры по предотвращению взяточничества, усилению расследования и судебного преследования коррупции, повышению прозрачности государственного управления и расширению возможностей гражданского общества и независимых СМИ.

Дополняя предыдущие антикоррупционные законы США, Стратегия Соединенных Штатов по противодействию коррупции использует подход, который фокусируется на обеспечении правительственного аппарата необходимыми ресурсами и концентрации внимания не на противостоянии коррупции в глобальных масштабах, а ее искоренению, в первую очередь, внутри государства. Стратегия осуществляется посредством тесного взаимодействия Генерального прокурора с Конгрессом с целью устранения пробелов в существующем законодательстве, направленное на повышение сложности контроля за финансовой системой; ужесточением ответственности за совершенные правонарушения; сохранением и укреплением многосторонней антикоррупционной архи-

тектуры, путем внедрения положений разработанной Стратегии во всех министерствах США, при непосредственном участии правительства в проверке особо значимых отраслей экономики.

Ужесточение и усиление контроля за возникновением и проявлением коррупционного риска связано с непосредственным участием государства в раскрытии нескольких дел известных во всем мире, результаты раскрытия которых легли в основу современного законодательства, регулирующего подобного рода правонарушения. При участии Министерства юстиции США раскрыто одно из крупнейших дел – «Операция «Автомойка», в котором замешаны главы более двенадцати государств. Так, компания «Odebrecht», замешанная в скандале, в 2016 году заключила сделку с Министерством юстиции США и признала вину, что заплатила по меньшей мере 3,5 миллиарда долларов взяток по всему миру с целью заключения выгодных государственных контрактов.

Несмотря на активное распространение принципов Международных конвенций, классифицирующих и конкретизирующих коррупционные действия уполномоченных лиц, в странах Европейского Союза также установлены случаи недобросовестных действий в сфере государственных закупок. Отметим уголовное преследование директора французской инжиниринговой компании «Alstom» за подкуп члена экспертной комиссии при участии в государственном тендере. Взятки в размере более 5 млн евро (6,4 млн долларов) были выплачены за получение двух контрактов общей стоимостью 240 млн евро. В результате раскрытия действий, нарушающих принципы добросовестной конкуренции, на компанию возложен штраф в объеме 9,6 млн долларов и обязательство по уплате 16,5 млн долларов в качестве компенсации литовскому правительству.

Таким образом, рассмотренные реальные примеры коррупции, опубликованные в СМИ и якобы иллюстрирующие эффективность правоохранительных органов США по борьбе с коррупцией, не иллюминируют факта ее наличия, а также существенного объема выявленных нарушений. Исходя из этого, схоластический характер «Индекса вос-

приятия коррупции» (CPI), подтверждает авторскую точку зрения о неэффективности применяемых методик его расчета, и как следствие присуждаемых Российской Федерации «последних местах» в указанном рейтинге.

Помимо этого, дело «Флюгхафен Берлин Бранденбург имени Вилли Брандта» стало самым протяженным антикоррупционным расследованием Германии. Оно началось в 1994 году (с момента принятия решения о строительстве крупнейшего аэропорта Европы) и продолжалось вплоть до 2022 года [8-9].

Первоначальная стоимость выполнения строительных работ по возведению аэропорта BER в Германии рассчитана в объеме 1 миллиарда евро, однако за десятилетие его строительства, стоимость возросла до 6,6 миллиардов евро. Крупнейшие компании Европы, с которыми заключены контракты на выполнение подрядных работ, исполняли обязательства вовремя, однако позже выяснялось, что принятые работы не соответствуют новым техническим регламентам. Как следствие требовалось повторное исполнение работ, что позволяло бизнесменам неоднократно получать прибыль, связанную со строительством Берлинского аэропорта, в течение многих лет.

Глава одной из компаний, участвовавшей в строительстве аэропорта, позже сознался, что совершил сделку на сумму 25 млн евро, передав взятку уполномоченному лицу приемной комиссии BER в сумме 150 тыс. евро, и обязавшись, что работы будут приниматься без надлежащей проверки. Более того, в ходе расследования установлено, что администрация аэропорта выплатила более 22 миллионов евро компаниям, работы которых так и не были выполнены. В скандале оказался замешан бывший директор инжиниринговой компании «RAKW», организовавший заказы на миллионы евро для очистки систем водоснабжения и канализации в аэропорту (операция «Автомойка»). Однако, несмотря на то, что в 2020 году аэропорт сдан в эксплуатацию, открытие его пришлось как раз в тот момент, когда международное авиасообщение прекратилось из-за глобального распространения пандемии коронавируса. У руководства начались финансовые трудности с его

обеспечением, и в 2021 году новый генеральный директор заявил, что для поддержания ликвидности и предотвращения банкротства BER требуется субсидия от государства в объеме 2 млрд евро, в результате, правительство Германии обязалось вложить 2,4 миллиарда евро (2,8 миллиарда долларов) к 2026 году. Аэропорт имени Вилли Брандта был назван «проклятым проектом Германии» после того, как открытие неоднократно откладывалось из-за технических трудностей, а руководство было вовлечено в коррупционные сделки, обошедшиеся немецкому правительству более чем в 9 миллиардов евро.

Тем не менее, несмотря на подобный уровень правонарушений в сфере коррупционного хищения, Германия, по не вполне ясным причинам, занимает 9-ое место в «Индексе восприятия коррупции» (CPI). Данный факт исследователями обосновывается тем, что немецкое законодательство устанавливает умысел или даже обещание дачи взятки уполномоченному лицу в качестве уголовного правонарушения, в зависимости от обстоятельств дела и конечных намерений сторон [5-6]. Вместе с тем представляется важным обратить внимание, что системы государственных закупок Германии принадлежат к типу децентрализованных. Как верно отмечается в современных исследованиях, право государственных закупок в Германии является комплексной отраслью, включающей в себя каскад норм (Regelungskaskade) бюджетного, антимонопольного, гражданского, административного законодательства, причем без явного их противопоставления или приоритета [10]. Отметим также, что выбор в пользу национального или наднационального регулирования отношений, возникающих в ходе реализации деятельности по государственным закупкам в Германии, зависит от того, преодолевают ли ее показатели верхние или нижние пороговые значения, установленные на уровне ЕС. В том случае, когда налицо преодоление тех либо иных нормативно установленных директивами ЕС значений, то регулирование общественных отношений, возникающих в процессе реализации закупки, ведет к необходимости учета регулирования на наднациональном уровне.

не. В целом, отмеченное регулирование, как представляется, и оказывает существенное влияние на «Индекс восприятия коррупции» (СРІ), поскольку в своей совокупности нормативное регулирование выглядит целостным и понятным. Однако вскрываемые факты коррупции свидетельствуют об обратном. В Германии, может быть, не распространена так называемая бытовая коррупция, однако «настоящая» коррупция эффективно скрывается за плеядой различного нормативного регулирования и контроля.

Помимо указанных стран директива ОЭСР распространяется с 2019 года и на некоторые государства Азиатско-Тихоокеанского региона, среди которых Япония. В октябре 2021 г. Рабочей группой ОЭСР опубликован отчет, в котором отмечается, что Япония не выполняет условия Конвенции по борьбе со взяточничеством, более того не соблюдает нормы своего собственного законодательства [4].

Следует отметить, в Японии с целью предотвращения коррупции в настоящее время действует Закон «Об устранении и предотвращении участия в фальсификации тендерных заявок», принятый в 2003 году. Борьба с фальсификацией заявок является первоочередной задачей Комиссии по справедливой торговле Японии (JFTC). Соответственно, JFTC принимает упреждающие меры противодействия коррупции, применяя санкции к заговорщикам, в случае обнаружения фальсификация заявок. Помимо этапа заключения контракта Японскими агентствами осуществляется мониторинг их исполнения при помощи японской системы рассмотрения комиссией, состоящей из 7 членов комитета и 16 специальных членов, жалоб в отношении правонарушений системы государственных закупок.

Управление по надзору за государственными закупками (OGPR), возглавляемое главным секретарем Кабинета министров Японии, в состав которого входят административные вице-министры или директора из всех министерств и агентств, осуществляет независимую оценку результатов проверки. Если жалоба принята к рассмотрению, Комиссия (JFTC) немедленно уведомит об этом заявителя, OGPR и покупающую органи-

зацию в письменной форме и публично объявит о своем решении через «Официальный вестник КАНРО». В случае обнаружения несоответствий законодательству Японии, организация должна в установленный Комиссией срок исправить обнаруженные нарушения, в случае неисполнения требований на организацию будут возложены санкции в виде штрафа или отстранения от участия в закупках на длительный период.

Так, в феврале 2023 года, по результатам работы комиссии в совокупности с губернаторами Префектуры Осака и правительством Токио, принято решение об отстранении крупнейшего рекламного агентства Японии «Dentsu» от участия в государственных закупках, связанных с исполнением нужд правительства префектуры, на год. Этот шаг предпринят после того, как бывший руководитель рекламного агентства был арестован в рамках скандала с подтасовкой заявок по контрактам, связанным с Олимпийскими и Паралимпийскими играми в Токио.

### Выводы

Исходя из представленных фактов раскрытия коррупционных схем, осуществляемых при государственных закупках, можно сделать вывод, что международная практика свидетельствует о возможности выявления коррупции. Тем не менее, несмотря на развитую законодательную базу, подобные «громкие» дела в данной области являются иллюстрацией того, что разветвленной системы нормативно правовых актов, работающих на разном уровне государственной власти, недостаточно. При этом рейтинги стран по восприятию уровня коррупции, в особенности Transparency International, не являются надежным источником сведений, подтверждающих успешность антикоррупционной политики и правового регулирования того, либо иного государства. Кроме того, концентрация внимания на классификации стран по общим показателям выявления правонарушений, представленным для всеобщего внимания, наоборот, предоставляют возможность для вуалирования недобросовестных действий, а в результате усложнения отношений в системе закупок и контроля возрас-

тает риск наиболее опасной латентной коррупции. Следовательно, механизмы предотвращения коррупции должны развиваться «с той же скоростью», с какой заинтересованные в личностном обогащении недобросовестные участники рынка государственных закупок разрабатывают новые механизмы и методы вывода бюджетных средств из системы финансирования крупных государственных проектов. Более того, антикоррупционная деятельность правительственных и уполномоченных органов власти должна сводиться и концентрироваться не на их участии в принятии новых конвенций и брошюр, а в совместных усилиях по разработке инструментов

противодействия «настоящей» коррупции, расширению полномочий и методов по ее выявлению и предотвращению на всех этапах осуществления государственных закупок.

### Благодарности

*Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета на 2023 год ВТК-ГЗ-ПИ-51-23 по теме «Разработка предложений по предотвращению коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».*

### Библиографический список

1. «Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции» (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «Консультант Плюс».
2. OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials // OECD Publishing. Paris. 2014. DOI: 10.1787/9789264226616-en.
3. OECD, Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008, OECD Public Governance Reviews // OECD Publishing. 2013. DOI: 10.1787/9789264201385-en.
4. Федорова И.Ю., Пипия Ю.С. Организация системы государственных закупок в Японии и возможности опыта их применения в России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2021. № 1. С. 12-15.
5. Мисинева И.А., Ходосевич И.А. Международный опыт реализации конкурсных процедур для противодействия коррупции в процессе государственных закупок // Актуальные проблемы авиации и космонавтики: Сборник материалов VI Международной научно-практической конференции, посвященной Дню космонавтики. В 3-х томах, Красноярск, 13–17 апреля 2020 года / Под общей редакцией Ю.Ю. Логинова. Том 3. Красноярск: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Сибирский государственный университет науки и технологий имени академика М.Ф. Решетнева», 2020. С. 580-582.
6. Восканян Р.О., Дроздов В.Ю. Противодействие коррупции в сфере госзакупок: европейский опыт и российская практика // Вестник СурГУ. 2019. № 4 (26). [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/protivodeystvie-korruptsii-v-sfere-goszakupok-evropeyskiy-opyt-i-rossiyskaya-praktika> (дата обращения 20.07.2023).
7. Establishing the Fight Against Corruption as a Core United States National Security Interest // National Security Study Memorandum/NSSM-1. [Электронный ресурс]. URL: <https://irp.fas.org/offdocs/nsm/nssm-1.pdf> (дата обращения 20.07.2023).
8. 97-184 German Act against Restraints of Competition (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) // Auswärtiges Amt. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/> (дата обращения 20.07.2023).
9. Public procurement in EU countries // Официальный сайт Европейской комиссии. [Электронный ресурс]. URL: [https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/public-procurement-eu-countries\\_en](https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/public-procurement-eu-countries_en) (дата обращения 20.07.2023).
10. Комиссарова Е.Г. Правовая фигура государственного (муниципального) заказчика по законодательству о контрактной системе / под ред. О.А. Кузнецовой, В.Г. Голубцова, Г.Я. Борисевич, Л.В. Боровых, Ю.В. Васильевой, С.Г. Михайлова, С.Б. Полякова, А.С. Телегина, Т.В. Шершень // Пермский юридический альманах. Ежегодный научный журнал. 2018. № 1. С. 233-240.