

УДК 342.92

Алексей Александрович Бильдейко*нач. отдела прокуратуры Брестской области**по надзору за исполнением законодательства и законностью правовых актов,**соискатель каф. конституционного права**Белорусского государственного университета***Aleksey Bildeiko***Head of Department of Office of the Prosecutor for Brest Region**of Supervision over Enforcement of the Law and Legality of Legal Acts**Applicant at the Department of the Constitutional Law of Belarusian State University**e-mail: procuraturabrest@tut.by*

ПРАВОНАРУШЕНИЯ, СОЗДАЮЩИЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ (РАБОТ, УСЛУГ)

Исследуется проблема отнесения случаев несоблюдения требований законодательства о закупках товаров (работ, услуг), совершенных по неосторожности, к правонарушениям, создающим условия для коррупции. Приводятся доводы о том, что для квалификации правонарушений как коррупционных либо создающих условия для коррупции необходимо доказывать умысел лиц, допустивших такие нарушения. По результатам исследования сформулированы предложения по совершенствованию правоприменительной практики и Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией».

Offences that Create the Conditions for Corruption in the Sphere of Procurement of Goods (Works, Services)

The article researches the problem of attributing cases of non-compliance with the requirements of the law on procurement of goods (works, services) committed by negligence to offences that create the conditions for corruption. It is argued that in order to qualify offences as corruption or creating the conditions for corruption it is necessary to prove the intent of the persons who committed such violations. Based on the results of the study, proposals are formulated to improve law enforcement practice and the Law of the Republic of Belarus «On Fight Against Corruption».

Введение

Наполеону Бонапарту якобы принадлежат слова, которые в современном мире называют «Бритвой Хэнлона»: не приписывайте злонамеренности то, что вполне объясняется некомпетентностью. В окружающем мире мы можем видеть огромное количество фактов, первым объяснением которых приходит на ум чей-то злой умысел. Однако при их проверке оказывается, что никакого умысла нет, произошедшее явилось чередой ошибок либо обычного стечения обстоятельств. Более того, с точки зрения права мало заподозрить умысел, необходимо его в установленном порядке доказать.

Зачастую правоохранители, контролеры, установив нарушение законодательства о закупках, спешат квалифицировать его как коррупционное проявление. Вместе с тем далеко не каждый факт нарушения в данной сфере свидетельствует о коррупции, однако общественное мнение формируется таким образом, что практически все нарушители

порядка проведения процедур закупок видятся коррупционерами, «распиливающими» бюджетные деньги.

Вопросам борьбы с коррупцией в сфере закупок посвящено огромное количество исследований на постсоветском пространстве, в Республике Беларусь данная проблематика отражена в публикациях как ученых (Ю. А. Амельчяня, Г. А. Василевич, В. М. Хомич), так и практических работников (А. Л. Белицкий, М. В. Бенсман, А. В. Богатко, Г. В. Гончарова, О. Г. Карпиеня, А. В. Конюк). Вместе с тем в нашей стране исследования, посвященные разграничению нарушений в сфере закупок, относящихся к создающим условия для коррупции и не являющихся таковыми, не проводились.

На международном уровне в понимании и определении коррупции отсутствует единство, но во всех основных международных правовых актах отражен ключевой признак коррупции – использование лицом

своего служебного положения и связанных с ним возможностей (статуса, авторитета занимаемой должности) для неправомерного получения выгоды материального или нематериального характера (в личных целях, в целях третьих лиц или групп), а также подкуп этого лица [1, с. 11; 2, с. 520; 3, с. 68]. Данный подход к определению понятия «коррупция» нашел закрепление в аб. 2 ст. 1 Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» [4] (далее – Закон «О борьбе с коррупцией»).

Таким образом, коррупция – незаконное использование субъектом своего статусного положения и должностного авторитета вопреки законным интересам общества, государства и граждан в целях получения частной выгоды. Главное, чтобы были установлены: а) субъект активного коррупционного действия или бездействия, б) связь совершенного деяния со служебным положением субъекта, в) цели и корыстная мотивация коррупционного поведения, г) наличие прямого умысла [5, с. 61–62]. Именно личная выгода (личный интерес) должностного лица при осуществлении служебных полномочий предопределяет коррупционную деятельность [6, с. 46]. Таким образом, признаками субъективной стороны коррупции являются прямой умысел и цель получения выгоды [1, с. 17; 7, с. 43].

Неисследованным, но крайне важным для правоприменителей является вопрос отнесения всех нарушений порядка проведения процедур закупок к правонарушениям, создающим условия для коррупции, независимо от формы вины лиц, их допустивших.

Согласно аб. 12 ч. 1 ст. 25 Закона «О борьбе с коррупцией», к правонарушениям, создающим условия для коррупции, отнесены нарушения государственным должностным или приравненным к нему лицом установленного актами законодательства порядка проведения конкурсов, аукционов, процедур закупок.

В законодательстве не дано четкого определения понятию «правонарушение, создающее условия для коррупции», не названы его субъективные признаки, что вызывает определенные проблемы при правоприменении. В частности, достаточно распространенной среди прокурорских работников является точка зрения, что любое нарушение законодательства, регламентирую-

щего порядок проведения закупок, можно квалифицировать как вышеуказанное правонарушение.

Например, прокуратурой Любанского района Минской области по результатам проверки ГУО «Л.» установлено, что при наличии разработанных и утвержденных годовых планов государственных закупок такие планы на официальном сайте размещены не были, что квалифицировано как правонарушение, создающее условия для коррупции [8, с. 12]. Другой пример: в отделе образования, спорта и туризма Смолевичского райисполкома при закупке предметов мебели проведена процедура государственной закупки в форме электронного аукциона вместо открытого конкурса, который предусматривает более продолжительные сроки для подготовки и подачи предложений участниками, что квалифицировано как правонарушение, создающее условия для коррупции [8, с. 13]. Или такая ситуация: в ОАО «М.» путем проведения процедуры закупки в виде оформления запроса ценовых предложений заключен договор на поставку проводов на сумму 4 000 базовых величин, несмотря на то, что порядком о закупках ОАО «М.» определено, что закупки товаров (работ, услуг) за счет собственных средств на сумму свыше 3 000 базовых величин необходимо осуществлять путем проведения открытого конкурса. Прокуратурой г. Минска действия членов конкурсной комиссии при проведении вышеуказанных процедур закупок квалифицированы как правонарушения, создающие условия для коррупции, предусмотренные абзацем 12 ч. 1 ст. 25 Закона «О борьбе с коррупцией» [9].

Квалификация подобных деяний как правонарушений, создающих условия для коррупции, возможна только после доказывания умысла на их совершение. Авторами комментария к Закону «О борьбе с коррупцией», подготовленного сотрудниками Научно-практического центра проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, высказано мнение, что правонарушения, создающие условия для коррупции, – это в основном правонарушения деликты, основанные на использовании служебного положения и связанных с ним возможностей, которые совершаются хотя и вопреки интересам службы, но не на основе корыст-

ного или иного личного мотива злоупотребления служебным положением. Следовательно, отличием от собственно коррупционных правонарушений является отсутствие определенного криминогенного результата, обозначающего наличие подкупа или корыстного злоупотребления [10, с. 16], являющегося признаком коррупционных правонарушений, предусмотренных ст. 37 Закона «О борьбе с коррупцией». Таким образом, хотя это прямо не указано авторами вышеуказанного комментария, можно сделать вывод об их позиции о том, что правонарушения, создающие условия для коррупции, как и коррупционные правонарушения, могут быть совершены только умышленно.

Безусловно, необходимость доказывания умысла для квалификации правонарушения в сфере закупок как создающего условия для коррупции вызывает серьезные затруднения у сотрудников правоохранительных органов, так как подобные деяния обладают высокой латентностью, возможности доказывания сговора, личной заинтересованности крайне ограничены. Однако проведение тщательных проверок обязательно для понимания причин допущенных нарушений, так как без их установления сложно определить «арсенал» мер, направленных на их устранение.

Например, встречаются случаи заключения должностными лицами организаций договоров на условиях, невыгодных для заказчика, либо непринятия мер по взысканию с недобросовестных контрагентов штрафных санкций за неисполнение ими заключенных договоров. Однако при рассмотрении каждого такого случая неизменно встает вопрос: как отличить, действительно ли имеет место коррупционное правонарушение, или заключение договора на таких условиях на момент принятия соответствующего решения являлось выгодным и необходимым для заказчика? Был ли отказ от взыскания штрафных санкций коррупционным правонарушением или он являлся следствием необходимости сохранения отношений с крупным и надежным, а нередко и единственным имеющимся поставщиком? И формальный подход к отношениям с контрагентами, выразившийся во взыскании штрафных санкций, вместо пользы повлек бы разрыв отношений с партнером и в перспективе — серьезные убытки для предприятия. По ука-

занной причине справедливо отмечается, что без оценки в совокупности всех условий, в которых находилась организация на момент принятия таких решений, невозможно в действительности установить подлинное наличие правонарушений в действиях должностных лиц [11, с. 103].

Действительно, даже самое незначительное нарушение в сфере закупок, например, связанное с неразмещением или несвоевременным размещением информации в сети Интернет, может быть расценено как коррупционное, так как такое неразмещение информации ограничивает возможности потенциальных участников своевременно подать заявку на участие в процедуре закупки или направить в уполномоченный орган жалобу о нарушении законодательства. Однако справедливо отмечается сотрудником управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации, что любое нарушение закона в сфере закупок можно считать коррупционным, если оно направлено на ограничение конкуренции с целью провести к победе в процедуре закупки аффилированную к заказчику организацию [12, с. 175], при этом следует уточнить, что в данном случае важен не сам факт «приведения к победе» в конкурентной процедуре закупки «нужного» поставщика, а факт ограничения конкуренции, что может быть осуществлено и путем незаконного проведения процедуры закупки из одного источника либо заключения договора без какой-либо процедуры.

С одной стороны, выделение вышеуказанным исследователем конкретной цели, безусловно, свидетельствует только об умышленном характере деяний нарушителя, соответственно, отнесение их к правонарушениям, создающим условия для коррупции, возможно при наличии достаточных доказательств умысла.

С другой стороны, обозначенная ситуация, при которой заказчик с участниками закупок находится в «особых» отношениях (конфликт интересов), свидетельствует о его личной заинтересованности, однако возможность получения доказательств такой аффилированности без применения средств и методов оперативно-розыскной деятельности ограничена [13, с. 20]. Вместе с тем сложности в доказывании не могут являться

аргументами в пользу того, что умысел (сговор) подтверждать не нужно, а для квалификации правонарушения как создающего условия для коррупции достаточно констатации факта нарушения законодательства. Следует исходить из базового принципа права «недоказанная виновность равна доказанной невинности», который применим и к рассматриваемой категории правонарушений.

Именно по форме вины в научной литературе предлагается классифицировать нарушения в сфере закупок. Первая группа из наиболее распространенных способов представляет собой умышленное предоставление в том или ином виде преимуществ «избранным» хозяйствующим субъектам. Реализуется это, как правило, путем искусственного создания препятствий для «нежелательного» круга участников торгов. Вторая по числу выявленных фактов группа нарушений является следствием скорее неумения и нежелания должным образом организовать работу по обеспечению государственных нужд, несмотря на предоставленные возможности [14, с. 34–35]. Украинские исследователи предлагают выделить еще одну группу – нарушения, которых нельзя избежать [15, с. 37]. Выявление и отмена именно таких норм, ставящих заказчика в безвыходное положение, вынуждающее допустить нарушение порядка проведения процедур закупок, иначе он не сможет соблюсти сроки освоения бюджетных средств либо ему придется останавливать производство, является важнейшей задачей в процессе совершенствования законодательства о закупках.

Следовательно, нарушения, допускаемые заказчиком, могут свидетельствовать не только о коррупционных и иных злоупотреблениях при осуществлении закупок, но и о том, что лицо, вовлеченное в закупочный процесс:

- 1) не знало установленного порядка осуществления закупок;
- 2) было осведомлено об установленном порядке осуществления закупок, но нарушило его в силу небрежного отношения к исполнению своих обязанностей;
- 3) было осведомлено об установленном порядке осуществления закупок и умышленно нарушило этот порядок, считая его

чрезмерно сложным, запутанным и нецелесообразным [16].

Таким образом, помимо нарушений, обусловленных коррупционными проявлениями со стороны должностных лиц, имеется еще большая группа деяний, хотя и являющихся противоправными, но не умышленными (злонамеренными). Несмотря на то, что для квалификации таких деяний как административные правонарушения по частям 4 и 5 ст. 11.16, ст. 11.77, ст. 21.17 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях [17] (далее – КоАП) не имеет значения форма вины (они могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности), для признания их правонарушениями, создающими условия для коррупции, данный вопрос видится крайне важным. На умышленные коррупционные проявления нужна жесткая реакция государства, зачастую выражающаяся в применении мер уголовно-правовой репрессии, отстранении от должностей виновных лиц. Вместе с тем реагирование в отношении лиц, допустивших нарушения ввиду слабого знания сложного законодательства о закупках, должно быть осуществлено иным способом, стимулирующим скорейшее их обучение.

При этом следует иметь в виду, что коррупционные деяния эволюционируют, коррупционеры постоянно «совершенствуют» свои навыки в умении «обойти» закон, а это требует постоянного законодательного обновления мер по противодействию коррупции [18, с. 30]. По этой причине законодательство, в первую очередь, должно быть нацелено на борьбу с коррупционными проявлениями в сфере закупок, причиняющими существенный вред государственным и общественным интересам, а не с процедурными упущениями при оформлении документации. Ставить знак равенства между такими деяниями и относить их всех к правонарушениям, создающим условия для коррупции, представляется явно несправедливым. К тому же сотрудники правоохранительных органов не будут заинтересованы в выявлении существенных фактов коррупции, являющихся крайне сложными для документирования, а отчетные показатели будут выполнять за счет незначительных нарушений порядка проведения процедур закупок. Такой подход наряду с чрезмерной регламентацией и установлением жестких пра-

вил для системы закупок чреватой снижением эффективности ее функционирования по сравнению с системой, основанной на гибкой совокупности методических указаний, так как субъекты системы закупок в большинстве своем стали экспертами по процедурным вопросам, а не по закупкам со знанием рынка и закупаемого товара [19, с. 45]. Действительно, если работники будут понимать, что любое их нарушение в закупочном процессе квалифицируется как правонарушение, создающее условие для коррупции, они будут принимать максимальные усилия по изучению формальной стороны проведения и оформления результатов процедур закупок, при этом конечный результат (приобретение качественного товара (работ, услуг) по оптимальной цене) уйдет на дальний план.

Белорусскими и зарубежными исследователями приводятся многочисленные примеры, когда представители заказчиков придумывают такие тонкие препятствия для победы в процедурах государственных закупок иных, помимо «своих», участников. Например, заказчик «спрятал» в составе полиэтилена для упаковки многомиллиардного (в российских рублях) оборудования, т. е. к упаковке были предъявлены такие хитрые требования, которые мог удовлетворить только один поставщик. В закупках в сфере дорожного строительства установлено хитро спрятанное требование к форме песчинок [20, с. 44]. Тендерная документация на получение контракта на издание учебника предусматривала использование специальной бумаги, однако по итогам исследования выяснилось, что реальной необходимости в этом не было и что только один привилегированный участник тендера имел доступ к такой бумаге [21, с. 384–385]. Таких примеров можно приводить значительное количество. Важно понимать, что выявление одной подобной коррупционной схемы, связанной с причинением значительного ущерба, гораздо важнее для экономической безопасности государства, чем десятки выявленных процедурных нарушений при осуществлении закупок, не повлекших ограничение конкуренции либо излишнее расходование бюджетных средств.

Следует иметь в виду, что в п. 1 ст. 12 Модельного закона о борьбе с коррупцией, принятого 03.04.1999 на заседании Меж-

парламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, перечислены правонарушения, создающие условия для коррупции [6, с. 442–454], однако нарушение установленного законодательством порядка проведения конкурсов, аукционов, процедур закупок как отдельный вид вышеуказанных правонарушений не выделен. Не обособлен такой вид правонарушений в отдельную группу и в российском законодательстве. Может быть, в связи с этим некоторые российские исследователи высказывают мнение, что коррупционная составляющая в механизме закупочных процедур подразумевает противоправное отчуждение части бюджетных средств в пользу представителей государственного аппарата, ответственных за организацию и проведение закупки, либо в пользу недобросовестных предпринимателей, не осваивающих эти средства согласно их целевому назначению [22, с. 37]. Очевидно, что возможные коррупционные проявления в сфере закупок гораздо шире, чем взяточничество и хищения, которые, конечно, являются наиболее опасными, но далеко не единственными формами противоправной деятельности в закупочном процессе.

Таким образом, можно предположить, что белорусский законодатель вводил аб. 12 ч. 1 ст. 25 Закона «О борьбе с коррупцией» в качестве определенного эксперимента. В учебном пособии под редакцией Генерального прокурора Республики Беларусь А. В. Конюка указывается, что само по себе нарушение установленных законодательством процедур закупок не содержит базовых компонентов (признаков) коррупции (наличие подкупа, корыстного или иного личностно-группового мотива злоупотребления), однако нарушение установленных законодательством процедур закупок является правонарушающим деянием, которое может выступать либо в качестве предпосылки для учинения акта коррупции, либо в качестве предмета коррупционного сговора [23, с. 166].

Исходя из анализа практики прокурорского надзора по выявлению правонарушений, создающих условия для коррупции в сфере закупок, можно сделать вывод, что данные проявления квалифицируются путем применения иных абзацев ч. 1 ст. 25 Закона «О борьбе с коррупцией», помимо абзаца 12.

1. Оказание при подготовке и принятии решений неправомочного предпочтения интересам физических или юридических лиц либо предоставление им необоснованных льгот и привилегий или оказание содействия в их предоставлении (аб. 3).

2. Использование во внеслужебных интересах информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено, полученной при исполнении им служебных (трудовых) обязанностей (аб. 6).

3. Отказ в предоставлении информации физическим или юридическим лицам, предоставление которой этим лицам предусмотрено актами законодательства, умышленное несвоевременное ее предоставление или предоставление неполной либо недостоверной информации (аб. 7).

4. Требование от физических или юридических лиц информации, в том числе документов, предоставление которой не предусмотрено актами законодательства (аб. 8).

5. Создание препятствий физическим или юридическим лицам в реализации их прав и законных интересов (аб. 10).

Вышеперечисленные составы правонарушений, создающих условия для коррупции, применимы для квалификации противоправных деяний во всех отраслях жизнедеятельности общества. Если следовать логике законодателя, нужно отдельными абзацами ч. 1 ст. 25 Закона «О борьбе с коррупцией» предусмотреть в качестве самостоятельных правонарушений, создающих условия для коррупции, например, нарушения порядка распоряжения бюджетными средствами; при заключении и исполнении инвестиционных договоров. Маловероятно, что кто-нибудь сможет аргументированно возразить, почему вышеперечисленные сферы экономики не так значимы и менее подвержены коррупционным проявлениям, чем сфера закупок. Представляется важным для квалификации деяния как правонарушения, создающего условия для коррупции, доказать, что должностное лицо умышленно, например, незаконно создало препятствие физическим или юридическим лицам в реализации их прав и законных интересов, а в какой сфере оно совершено (закупки, распределения бюджетных средств, выдаче лицензий, выделении земельных участков и т. д.) – для квалификации значения не имеет.

В результате одни и те же правонарушения прокурорами квалифицируются по-разному. Приведем пример с дачей оценки неразмещению (несвоевременному размещению) плана государственных закупок. Существуют три подхода к квалификации таких правонарушений:

1) умышленное несвоевременное предоставление или предоставление неполной либо недостоверной информации, предоставление которой этим лицам предусмотрено актами законодательства (аб. 7 ч. 1 ст. 25 Закона «О борьбе с коррупцией»);

2) создание препятствий физическим или юридическим лицам в реализации их прав и законных интересов (аб. 10 ч. 1 ст. 25 Закона «О борьбе с коррупцией»);

3) нарушение установленного актами законодательства порядка проведения процедур закупок (аб. 12 ч. 1 ст. 25 Закона «О борьбе с коррупцией»).

Очевидно, что если прокурорами получены доказательства умышленных действий должностных лиц заказчика, то они квалифицируются по аб. 7 и 10 ч. 1 ст. 25 Закона «О борьбе с коррупцией», а если доказательства отсутствуют, то, как правило, – по аб. 12 вышеуказанной нормы.

Таким образом, представляется возможным предложить рассмотреть вопрос об исключении аб. 12 ч. 1 ст. 25 из Закона «О борьбе с коррупцией». Такое решение не создаст никаких проблем правоприменителям при квалификации коррупционных проявлений в сфере закупок, так как такие действия можно (и нужно) квалифицировать по другим абзацам ч. 1 ст. 25 Закона «О борьбе с коррупцией». Более того, правоприменители вынуждены будут проводить качественные проверочные мероприятия и указывать, каким именно образом коррупционное проявление в сфере закупок создало условия для коррупции, не ограничиваясь, как в настоящее время, простой констатацией факта нарушения.

Следует остановиться еще на одном аспекте отнесения всех нарушений в сфере закупок к правонарушениям, создающим условия для коррупции. В соответствии со ст. 12 Закона «О борьбе с коррупцией» Генеральной прокуратурой Республики Беларусь ведутся единые банки данных о состоянии борьбы с коррупцией. В частности, в них содержится раздел «Факты наруше-

ний антикоррупционного законодательства», в котором помещаются сведения о лицах, совершивших дисциплинарные проступки, и примененных к ним мерах ответственности за коррупционные правонарушения или правонарушения, создающие условия для коррупции. Все прокуратуры в обязательном порядке обязаны вносить сведения о коррупционных правонарушениях и нарушениях антикоррупционного законодательства в соответствующую информационную систему в целях создания единого республиканского банка данных [10, с. 139].

Согласно п. 2 Инструкции о порядке заполнения регистрационной карточки о фактах нарушений антикоррупционного законодательства, не повлекших уголовной и административной ответственности, утвержденной приказом Генерального прокурора Республики Беларусь от 22.01.2018 № 1, основанием для заполнения соответствующей карточки, помещаемой в банк данных, является наличие надлежаще подтвержденной информации о факте нарушения антикоррупционного законодательства (в том числе о правонарушении, создающем условия для коррупции), за совершение которого лицо не подлежит привлечению к уголовной и административной ответственности [24].

В настоящее время в банк данных о состоянии борьбы с коррупцией помещаются сведения в том числе о нарушениях порядка проведения процедур закупок, совершенных по неосторожности (точнее — где умысел не доказан), квалифицированных по аб. 12 ч. 1 ст. 25 Закона «О борьбе с коррупцией». Если должностное лицо ввиду загруженности иной работой на несколько дней позже разместило информацию о процедуре закупки на официальном сайте в глобальной компьютерной сети Интернет либо допустило незначительную ошибку при подготовке приглашения к участию в процедуре закупки ввиду недостаточного опыта работы, то такие деяния, будучи помещенными в банк данных о состоянии борьбы с коррупцией, не способствуют формированию объективной картины коррупционных проявлений в нашей стране, т. к. она размывается за счет иных деяний, доказательств отнесения которых к коррупционным не имеется.

Еще один момент, на который следует обратить внимание: в банк данных о состоя-

нии борьбы с коррупцией помещается информация о правонарушении, создающем условия для коррупции, за совершение которого лицо не подлежит привлечению к уголовной и административной ответственности. В Республике Беларусь за несоблюдение порядка проведения закупок товаров (работ, услуг) тремя статьями КоАП предусмотрена административная ответственность: части 4 и 5 ст. 11.16 (нарушения законодательства о государственных закупках), ст. 11.77 (нарушения законодательства о закупках за счет собственных средств), ст. 21.17 (нарушения законодательства о закупках при строительстве). В результате складывается достаточно противоречивая ситуация. Безусловно, целью непомещения в банк данных о борьбе с коррупцией сведений о правонарушениях, за которые виновные лица уже понесли административную и уголовную ответственность, является недопущение фактов дублирования информации об одних и тех же нарушениях в двух информационных системах: банке данных о состоянии борьбы с коррупцией и Едином государственном банке данных о правонарушениях (далее — ЕГБДП).

Такой подход не лишен недостатков. Например, должностное лицо очевидным образом «пролоббировало» интересы аффилированной структуры, допустив многочисленные нарушения требования законодательства о государственных закупках, повлекшие дополнительное расходование бюджетных средств. За такие действия данное лицо привлечено к административной ответственности по ч. 5 ст. 11.16 КоАП. Вместе с тем информация о совершении указанного правонарушения, очевидно, обладающая всеми признаками правонарушения, создающего условия для коррупции, в банк данных о состоянии борьбы с коррупцией помещена не будет, так как за его совершение лицо привлечено к административной ответственности. При этом в ЕГБДП будут помещены сведения о наложении на данное лицо административного взыскания, однако информация об обстоятельствах лоббирования интересов определенного участника и мотивации нарушителя в ЕГБДП не помещается.

С другой стороны, должностное лицо разместило на электронной торговой площадке протокол выбора участника-победи-

теля по результатам электронного аукциона не на первый, а на второй рабочий день после принятия решения. Прокурором ввиду малозначительности деяния принято решения не начинать административный процесс по ч. 4 ст. 11.16 КоАП, а в отношении виновного лица ограничиться объявлением ему официального предупреждения. В таком случае подобный факт должен быть квалифицирован как правонарушение, создающее условие для коррупции (аб. 12 ч. 1 ст. 25 Закона «О борьбе с коррупцией»), а т. к. он не повлек уголовной или административной ответственности, сведения о нем подлежат включению в банк данных о состоянии борьбы с коррупцией.

Приведенные примеры отражают определенные сложности, возникающие при квалификации нарушений законодательства о закупках, и избирательный подход к помещению сведений о них в банк данных о состоянии борьбы с коррупцией, что не позволяет сформировать четкую картину коррупционных проявлений.

Из изложенного может сложиться впечатление, что нарушения порядка проведения процедур закупок, совершенных по неосторожности, не считаются достаточно серьезными и требующими реагирования. Однако такие нарушения ввиду своей многочисленности создают серьезные проблемы в данной сфере. Так, в докладе по внутреннему рынку и состоянию конкуренции в государствах — членах Европейского союза от 2015 г. особо остро поставлены вопросы о коррупции при проведении государственных закупок, а также о невысоком уровне профессионализма со стороны заказчиков. Вторая из этих проблем наносит больший ущерб внутреннему рынку, чем первая. Согласно подсчету независимых экспертов, ущерб от коррупции составляет около 3,7 % от затрат на государственные нужды. Т. е.

при общей стоимости контрактов, опубликованных на уровне ЕС в 420 млрд евро, выходит, что потери от коррупции приближаются к 16 млрд евро. Если объединить ущерб от коррупции и от невысокого уровня профессионализма заказчиков, то доля коррупции составит всего 17 %, тогда как остальные 83 %, т. е. более 80 млрд евро, составят ущерб от невысокого уровня профессионализма заказчиков [25, с. 76–77]. По указанной причине вопрос повышения квалификации членов комиссий по закупкам, иных работников, задействованных в закупочном процессе, крайне актуален.

Заклучение

По результатам исследования можно сформулировать следующие выводы.

Для квалификации нарушения установленного законодательством порядка проведения процедур закупок как правонарушения, создающего условия для коррупции, необходимо наличие достаточных доказательств, подтверждающих умышленный характер действий нарушителя.

Аб. 12 ч. 1 ст. 25 Закона «О борьбе с коррупцией» необходимо исключить. Правонарушения, создающие условия для коррупции в сфере закупок, в зависимости от характера действий квалифицировать по другим абзацам ч. 1 ст. 25 вышеуказанного Закона.

Основной акцент в борьбе с нарушениями законодательства о закупках следует сместить с карательной направленности на упрощение законодательного регулирования порядка проведения процедур закупок, повышение квалификации не только специалистов, но и руководителей, и их стимулирование за эффективное использование выделяемых на осуществление закупок денежных средств.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Сабитов, Р. А. Противодействие коррупции и коррупционным правонарушениям в России / Р. А. Сабитов. — М. : Юрлитинформ, 2018. — 520 с.
2. Лунеев, В. В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции / В. В. Лунеев. — Изд. 2-е. — М. : Волтерс Клувер, 2005. — 912 с.
3. Противодействие коррупции: новые вызовы / С. Б. Иванов [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой. — М. : Проспект, 2020. — 384 с.

4. О борьбе с коррупцией [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 15 июля 2015 г., № 305-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
5. Противодействие коррупции / И. В. Левакин [и др.] ; под ред. Е. В. Охотского. – 3-е изд. – М. : Юрайт, 2018. – 427 с.
6. Коррупционная преступность: криминологическая характеристика и научно-практический комментарий к законодательству о борьбе с коррупцией / В. В. Асанова [и др.] ; под ред. В. М. Хомича. – Минск : Тесей, 2008. – 503 с.
7. Спектор, Е. И. Коррупционные правонарушения: проблемные вопросы юридической квалификации / Е. И. Спектор // Журн. рос. права. – 2015. – № 8. – С. 40–46.
8. Белицкий, А. Л. Деятельность прокурора по обеспечению законности в сфере закупок товаров (работ, услуг) / А. Л. Белицкий // Законность и правопорядок. – 2015. – № 4. – С. 11–15.
9. Борискин, С. Г. Типичные нарушения при проведении процедур закупок и их квалификация с позиции требований антикоррупционного законодательства [Электронный ресурс] : по состоянию на 29 авг. 2017 г. / С. Г. Борискин // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
10. Научно-практический комментарий к Закону Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» / А. В. Барков [и др.] ; под ред. В. М. Хомича. – Минск : Амалфея, 2017. – 603 с.
11. Бенсман, М. В. Коррупционные проявления в сфере закупок / М. В. Бенсман // Планово-экон. отд. – 2015. – № 1. – С. 102–105.
12. Тухватуллин, Т. А. Нарушения закона о государственных и муниципальных закупках – основной коррупционный фактор в экономической сфере / Т. А. Тухватуллин // Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы : сб. ст. ; под ред. А. И. Долговой. – М. : Рос. криминол. ассоц., 2015. – С. 173–178.
13. Васенин, В. А. Противодействие коррупции в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд / В. А. Васенин // Законность. – 2017. – № 9. – С. 17–21.
14. Скосырская, Ю. В. Криминологические и уголовно-правовые меры борьбы с преступлениями коррупционной направленности, совершаемыми в сфере государственных закупок : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Ю. В. Скосырская. – М., 2011. – 211 л.
15. Черней, А. В. Адміністративна відповідальність під час здійснення державних закупівель : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. В. Черней. – Запоріжжя, 2015. – 189 арк.
16. Киеня, Р. В. Противодействие коррупции при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) за счет собственных средств [Электронный ресурс] : по сост. на 29.08.2013 г. / Р. В. Киеня // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
17. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : 21 апр. 2003 г., № 194-З : принят Палатой представителей 17 дек. 2002 г. : одобр. Советом Респ. 2 апр. 2003 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
18. Василевич, Г. А. Зарубежный опыт противодействия коррупции в публичной сфере / Г. А. Василевич // Проблемы управления. – 2018. – № 2. – С. 29–36.
19. Кандыбко, Н. В. Правовое обеспечение и институциональные основы государственных закупок в Республике Беларусь / Н. В. Кандыбко, В. В. Семкин // Рос. следователь. – 2017. – № 6. – С. 42–46.
20. Изутова, О. В. Конкуренция и экономия стремятся к нулю / О. В. Изутова // Бюджет. – 2018. – № 12. – С. 43–45.
21. Многоликая коррупция: выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана. – М. : Альпина Паблишерз, 2010. – 551 с.
22. Шурпаев, Ш. М. О взаимосвязи коррупционных проявлений в сфере осуществления государственных закупок с причинением вреда интересам личности, общества и государства при ненадлежащем исполнении государственных контрактов / Ш. М. Шурпаев // Юрист. – 2017. – № 2. – С. 37–40.

23. Противодействие коррупции / Н. А. Бабий [и др.] ; под ред. А. В. Конюка. – Минск : Акад. управления при Президенте Респ. Беларусь, 2016. – 498 с.

24. О порядке функционирования информационного блока «Факты нарушений антикоррупционного законодательства, не повлекших уголовной и административной ответственности» ЕАИС [Электронный ресурс] : приказ Ген. прокурора Респ. Беларусь, 22 янв. 2018 г., № 1 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

25. Камалян, А. М. Правовое регулирование государственных закупок в Европейском союзе и в других организациях / А. М. Камалян. – М. : Проспект, 2020. – 160 с.

Рукапіс надрукаваны ў рэдакцыю 16.07.2020