

Рабочая группа ЕАГ по типологиям
(РГТИП)

ОТЧЕТ

о результатах работы по типологическому исследованию по теме:
**«Противодействие правонарушениям в сфере размещения
заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг
для государственных и муниципальных нужд»**

Москва
2011 год

Оглавление

Введение.....	3
1. Понятие «государственной закупки». Международное и национальное законодательство.....	6
2. Система государственных закупок, регулирование сферы государственных закупок в странах – участницах исследования.....	11
3. Правонарушения, встречающиеся в сфере государственных закупок. Признаки подозрительности государственных контрактов.....	13
3.1. Виды правонарушений в сфере государственных закупок.....	13
3.2. Противодействие преступлениям в сфере государственных закупок.....	15
3.3. Признаки подозрительной деятельности в сфере государственных закупок.....	16
4. Участие подразделений финансовых разведок в противодействии преступлениям, совершаемым в сфере государственных закупок.....	19
5. Наиболее характерные способы легализации преступных доходов. Примеры успешных расследований, связанных с правонарушениями в сфере государственных закупок.....	26
Заключение.....	30

Введение.

В соответствии с решением, принятым на 13-ом Пленарном заседании ЕАГ, проходившем 14-15 декабря 2010 года, проведение типологического исследования по теме: «Противодействие правонарушениям в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» возглавляет Федеральная служба по финансовому мониторингу Российской Федерации.

Тема исследования была предложена на заседании рабочей группы по типологиям (далее РГТИП) представителем Росфинмониторинга и поддержана другими участниками заседания.

Преступления, имеющие место в сфере государственных закупок, отличаются особой общественной опасностью. Данное утверждение связано не только с тем, что в результате их совершения расхищается бюджет государства, но также и с тем, что их активными участниками, как правило, выступают чиновники различного ранга, то есть лица, наделенные властными полномочиями и призванные стоять на страже государственных и общественных интересов. Различные коррупционные схемы (взятки, «откаты»), сопровождающие такие преступления в первую очередь подрывают авторитет государственной власти, способствуют усилению недовольства населения и оказывают резкое отрицательное влияние на социально-экономическую обстановку в стране. Кроме того они несут в себе угрозы развитию благоприятного инвестиционного климата, устойчивости национальной финансовой системы, международной репутации государства в целом, увеличения объемов денежных средств в теневом обращении.

В связи с этим всеми развитыми государствами особое внимание уделяется вопросам борьбы с хищением бюджетных средств и совершенствования национального законодательства в сфере государственных закупок. В данной связи необходимо отметить, что подразделения финансовых разведок, располагая порою уникальными возможностями по мониторингу кредитно-финансовой сферы, могут и должны стать активными участниками системы противодействия

преступным проявлениям, имеющим место в области государственных закупок.

Целью настоящего исследования является выявление возможностей участия подразделений финансовых разведок в противодействии правонарушениям (преступлениям), совершаемым в сфере реализации государственного заказа.

Основные направления, затронутые в ходе настоящей работы можно обозначить как:

- определение уязвимых мест сферы государственных закупок, с точки зрения существования рисков связанных с хищением бюджетных средств;
- выделение наиболее распространенных видов правонарушений в сфере государственных закупок, как предикатного преступления;
- выявление типологий подозрительной деятельности, связанных со сферой государственных закупок (используемые методы, инструменты, механизмы);
- определение критериев подозрительности, характеризующих государственный контракт;
- оценка возможных методик выявления подозрительных финансовых операций, связанных с оплатой обязательств по государственным контрактам;
- выработка рекомендаций, направленных на повышение эффективности участия подразделений финансовых разведок в пресечении преступлений, связанных с государственными закупками.

В целом, настоящее исследование направлено на достижение двух первостепенных задач: первое - повышение общего понимания среди сотрудников ПФР, условий и процессов, возникающих в ходе совершения хищений государственных средств, выделяемых на проведение закупок. Второе - выработка рекомендаций и дополнительных мер, необходимых для эффективного выявления и предупреждения преступлений в данной области, а также легализации доходов, полученных в результате хищения государственных средств.

В рамках исследования всем государствам - членам ЕАГ и наблюдателям ЕАГ, был направлен соответствующий вопросник, подготовленный Росфинмониторингом.

По состоянию на 1 октября 2011 года в данном исследовании приняли участие ПФР следующих стран:

- Республика Казахстан (член ЕАГ);
- Республика Таджикистан (член ЕАГ);
- Республика Узбекистан (член ЕАГ);
- Российская Федерация (член ЕАГ);
- Республика Армения (наблюдатель ЕАГ);
- США (наблюдатель ЕАГ);
- Турция (наблюдатель ЕАГ);
- Итальянская Республика (наблюдатель ЕАГ).

Материалы, поступившие от участников настоящего исследования, имеют разную степень полноты. Наиболее подробные ответы на вопросник, с описанием анализа ряда правонарушений в сфере государственных закупок, представлены Республикой Казахстан и Республикой Таджикистан. Так же в данный отчет включены подробные данные по теме исследования от Армении, США, Италии, Турции, Узбекистана и России.

Имеющиеся материалы позволили получить важные данные, отвечающие на вопросы исследования, провести сравнение складывающейся в разных странах ситуации по вопросам пресечения преступлений в сфере государственных закупок.

1. Понятие «государственной закупки». Международное и национальное законодательство.

Функционирование систем государственных закупок в различных странах имеет общие черты, но, в то же время и различия, связанные с особенностями национального законодательства, регулирующего правоотношения в данной области.

Наибольший опыт госзакупок накоплен в США. Там первый закон по регулированию федеральной системы государственных закупок был принят в 1792 году. Он предоставлял полномочия в области закупок на государственные нужды министерствам финансов и обороны. Сегодня система закупок на национальные нужды в США в целом децентрализована. Законодательную основу системы государственных закупок в США составляют «Правила закупок для федеральных нужд» и «Правила закупок для нужд обороны – дополнение».

В 1994 году законодательство США было подвергнуто серьезной ревизии как недостаточно отражающее возросшую роль закупок продукции для государственных нужд. Результатом проверки стало появление закона о совершенствовании федеральных приобретений, который повлек за собой модернизацию информационной политики и вопросов формирования и использования информационных ресурсов в системе. Анализу подверглась также организация процедур госзакупок (к 1994 году насчитывалось 889 общих контролирующих законов и правил). Теперь федеральным уполномоченным по госзакупкам предоставлялась большая самостоятельность при выборе форм и методов проведения закупок для нужд государства. Закон существенно упростил контрактную процедуру для малых закупок и поддержал электронную коммерцию (электронные технологии для деловых действий, включая электронную почту, Интернет, электронные доски объявлений, платежные карты, перевод денежных средств, виртуальный обмен данными и т.д.).

Источником консолидированной информации о госзакупках в США является Центральная информационная система федеральных закупок.

Все ведомства должны направлять указанную информацию в Центральную информационную систему федеральных закупок. Для

предоставления сведений по контрактам федеральные ведомства используют стандартные формы документов и унифицированные форматы данных. В дополнение к представленному перечню, ведомства должны в электронном виде хранить данные, идентифицирующие субконтракты по контрактам на общую сумму от 5 000 000 долларов США.

В странах ЕС доминируют две модели организации закупочной деятельности: распределенная (децентрализованная) и централизованная. При распределенной модели каждое подразделение компании (департаменты, министерства и т.д.) проводит необходимые закупки самостоятельно. Централизованная модель предусматривает создание своеобразного закупочного центра, куда стекаются заявки на закупки от подразделений. В предельном случае централизации формируется специальное ведомство, отвечающее за все госзакупки. Плюсы и минусы обеих схем очевидны: распределенная модель весьма гибка, однако более затратна. Централизованная модель, обеспечивая низкие цены за счет крупнооптовых закупок, менее мобильна и не всегда учитывает нюансы в заявках на приобретение необходимых товаров и услуг. В ЕС наиболее эффективным оказывается комбинирование моделей, когда, например, общее руководство закупочной деятельностью (разработка нормативно-правовой базы, планирование, контроль и координация) осуществляет министерство финансов или экономики, в частности путем формирования бюджета, а конкретные закупки проводятся специализированными закупочными структурами (отделами). Именно такую структуру имеет система государственных закупок в Великобритании, где помимо главного координирующего ведомства – Казначейства – действуют специализированные отраслевые закупочные службы, такие как Служба закупок для системы национального здравоохранения (National Health Service Supplies). В ЕС, как и в подавляющем большинстве развитых стран, в основе государственных закупок лежат тендеры. Правила закупок, главным методом которых являются конкурсные процедуры, ООН и ВТО рекомендуют для всех своих членов. Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) даже предложила типовой закон о закупках товаров (работ) и услуг, являющийся образцом и возможным базисом для национального

законодательства по госзакупкам (принят в г.Нью-Йорке 31.05.1994 г.-17.06.1994 г. на 27 сессии ЮНСИТРАЛ).

Законодательство, основанное на Типовом законе ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг или в значительной мере опирающееся на него, принято во многих государствах, в том числе в Азербайджане, Албании, Армении, Афганистане, Бангладеш, Гайане, Гамбии, Гане, Грузии, Замбии, Казахстане, Кении, Кыргызстане, Маврикии, Мадагаскаре, Малави, Монголии, Непале, Нигерии, Объединенной Республике Танзания, Польше, Республике Молдова, Руанде, Румынии, Словакии, Уганде, Узбекистане, Хорватии и Эстонии.

В национальном законодательстве всех стран-участниц опроса присутствуют законодательное определение понятия «государственные закупки».

Так, в США согласно части 48 Свода федеральных правил раздел 3.104-1 – 11 (CFR) закупки федеральных органов подразумевают под собой приобретение федеральным органом (с применением конкурентного отбора и заключением договора) товаров или услуг (включая строительную отрасль) из нефедеральных источников при использовании выделенных средств.

В Республике Армения Согласно статье 2 Закона РА «О закупках» – «закуп» определяется как «возмездное приобретение заказчиком материальных и нематериальных активов (ценностей) – всех видов товаров, работ и услуг».

В Республике Казахстан, согласно Закона РК «О государственных закупках» от 21 июля 2007 года №303, государственные закупки - приобретение заказчиками на платной основе товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения функционирования, а также выполнения государственных функций либо уставной деятельности заказчика, осуществляемое в порядке, установленном настоящим Законом, а также гражданским законодательством Республики Казахстан, за исключением услуг, приобретаемых у физических лиц по трудовым договорам либо у физических лиц, не являющихся субъектами предпринимательской деятельности, по договорам возмездного оказания услуг, в рамках

выполнения государственного задания, а также внесения взносов (вкладов), в том числе в уставный капитал вновь создаваемых юридических лиц.

В Республике Таджикистан, согласно статьи 3 Закона РТ «О государственных закупках товаров, работ и услуг» государственные закупки – приобретение закупающей организацией товаров, работ и услуг методами, определенными настоящим Законом, финансируемые полностью или частично за счет государственного бюджета.

В Республике Узбекистан в соответствии с постановлением Кабинета Министров РУ от 08.04.2000 г. № 136 утвержден «Порядок обеспечения учреждений социальной сферы, спецпотребителей и государственного резерва основными продуктами питания», в котором определено, что государственные закупки - это закупки товаров полностью или частично за счет государственных средств.

В Республике Турция, в статье 4 Закона о государственных закупках № 4734 с заглавием «Определения» указано, что «Закупка означает процедуру, включающую заключение договора о приобретении товаров, услуг или выполнении работ с участником тендера, выбранным в соответствии с процедурами и условиями, определенными в настоящем Законе, и завершаемую подписанием договора после утверждения должностным лицом, ответственным за договор».

В Российской Федерации, в Федеральном законе от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Под государственными нуждами понимаются «обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков

в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ»

Таким образом, основным отличительным признаком в определении «государственные закупки», характерным для законодательства всех стран участниц исследования является приобретение товаров, услуг или выполнение работ **за счет финансирования из бюджета.**

2. Система государственных закупок, регулирование сферы государственных закупок в странах – участницах исследования.

Отмечается, что в системе каждого из государств участников исследования существуют самостоятельные государственные структуры, либо подразделения в составе министерств и ведомств, которые осуществляют контроль или надзор в области государственных закупок.

Ниже приведены их примеры на основе ответов, представленных странами участниками исследования:

Армения	Министерство финансов Республики Армения
Таджикистан	Агентство по государственным закупкам товаров, работ и услуг при правительстве Республики Таджикистан
Казахстан	Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета, Комитет финансового контроля Министерства финансов Республики Казахстан, Ревизионные комиссии маслихатов
Узбекистан	Правительственная комиссия по государственным закупкам при Кабинете министров Республики Узбекистан, Казначейство Министерства Финансов Республики Узбекистан
Россия	Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по оборонному заказу

По видам государственных закупок в Армении существует:

- открытая процедура;
- тендерно-переговорная;
- ограниченная процедура;
- переговорная процедура.

В Казахстане:

- конкурс (может проводиться с использованием двухэтапных процедур);

- запрос ценовых предложений;
- из одного источника;
- на организованных электронных торгах;
- через товарные биржи.

В Таджикистане:

- торги с неограниченным участием;
- торги с ограниченным участием;
- метод «короткого списка» (специфические торги с ограниченным участием для проведения закупок консультационных услуг);
- запрос котировок;
- закупки из одного источника;
- электронные закупки.

В России:

- открытый конкурс;
- запрос ценовых предложений (запрос котировок);
- открытый аукцион;
- биржевые торги;
- закупки из одного источника, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) либо с применением особенностей размещения конкретной закупки на основании акта Стороны.

3. Правонарушения, встречающиеся в сфере государственных закупок. Признаки подозрительности государственных контрактов.

3.1. Виды правонарушений в сфере государственных закупок.

Страны-участницы исследования выделяют следующие основные правонарушения (преступления), совершаемые в сфере государственных закупок:

Армения:

- нарушения Закона РА «О закупках»;
- превышение затрат запланированных по Государственному бюджету;
- осуществления закупа товаров от одного лица, без проведения тендера.

Казахстан:

- неправомерное избрание способа госзакупок;
- незаконный состав конкурсной комиссии;
- участие в одном конкурсе аффилированных поставщиков,
- незаконное отклонение заявок, неправомерный допуск к участию в конкурсе, определение победителя поставщика, заявка которого подлежит отклонению;
- нарушение процедуры заключения договоров, ненадлежащее исполнение договоров, оплата за невыполненный объем работ.

Таджикистан:

- проведение закупок без соблюдения официальных процедур,
- сокращение сроков проведения неограниченных конкурсов,
- разбивка квартальных сумм с целью занижения суммы закупки ниже минимального порога закупки и соответственно приобретение в обход существующих процедур,
- не предоставление или несвоевременное предоставление годовых планов закупок и отчетов по проведенным закупкам.

В **России** подавляющее число нарушений законодательства о государственных закупках можно разделить на две большие группы:

- умышленное представление в том или ином виде преимуществ «избранным» хозяйствующим субъектам;

- неисполнение контрактов в полном объеме, либо выполнение работ с нарушением технологических условий.

США:

- мошенничество при торгах;
- предварительный сговор;
- взяточничество.

Таким образом, в целом можно констатировать, что наиболее распространенными видами правонарушений в сфере государственных закупок являются коррупционные и должностные преступления. Этот вывод подтверждается также и имеющимися статистическими данными.

Так, в Казахстане в период 2008-2010 годы в сфере государственных закупок выявлено 1157 коррупционных и должностных преступлений, из них в 2008 году – 265 (коррупционных), в 2009 году – 423 (303 – коррупционных) и в 2010 году – 469 (343 – коррупционных).

Статистика показывает тенденцию увеличения числа выявленных коррупционных преступлений в этой сфере. С одной стороны, это является свидетельством повышения эффективности работы (*раскрывается более высокий процент коррупционных преступлений*), с другой сохраняющейся высокой криминогенной обстановкой в этой сфере.

В среднем за последние три года (2008-2010г.г.) коррупционные преступления в сфере государственных закупок занимают более 20% (911), от общего числа выявленных коррупционных преступлений (4467). За этот период направлено в суды 573 уголовных дела о таких преступлениях, осуждено 196 лиц.

В 2010 году в сфере госзакупок России было пресечено 26000 правонарушений, при этом в 2009 году их было 9500. За 2010 год в суд направлено 8600 уголовных дел коррупционной направленности в отношении более 10000 лиц. Судами вынесено 8000 обвинительных приговоров, осуждено 720 должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления.

Наиболее опасными отраслями экономики, подверженными рискам совершения преступлений при проведении государственных закупок называются следующие:

- строительная отрасль;
- здравоохранение;
- информационные технологии;
- образование;

3.2. Противодействие преступлениям в сфере государственных закупок.

По данным ПФР Республики Казахстан для противодействия правонарушениям в сфере государственных закупок применяются следующие методы:

- использование критериев подозрительности;
- выявление лиц ранее проходивших по делам других ПФР и правоохранительных органов;
- использование различных баз данных.

Однако ПФР целенаправленный мониторинг государственных контрактов на предмет их подозрительности и связи с возможными противоправными действиями не осуществляется.

В Республике Таджикистан для предотвращения возможного хищения денежных средств, члены тендерной комиссии могут (но не обязаны) требовать обеспечение тендерной заявки (до 3 процентов) и исполнения контракта (до 10 процентов) в форме банковских и иных гарантий. Данная сумма, конечно, не покроет общую сумму возможного ущерба, поэтому в случаях крупных закупок или наличия каких-либо подозрений, тендерной комиссией может быть установлено, что оплата будет произведена по факту.

В Российской Федерации Федеральная антимонопольная служба применяет практически такие же методы противодействия правонарушениям в области государственных закупок, что и в Казахстане. В то же время необходимо отметить, что для Росфинмониторинга выявление правонарушений в данной сфере является одним из приоритетных направлений деятельности. В целях повышения эффективности работа по данному направлению строится на системной основе. Сведения по

заключенным государственным контрактам интегрируются в информационную систему. Проводится инициативная, а также по запросам правоохранительных органов, проверка в отношении подозрительных контрактов и их участников, как со стороны заказчиков, так и подрядчиков.

В целом, отмечается, что практически во всех ПФР направление противодействия правонарушениям, совершаемым в сфере государственных закупок, не выделено в отдельную линию работы, отсутствуют специализированные инструменты и методики выявления таких правонарушений. Работа по данному направлению проводится в рамках общей деятельности по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в том числе в результате совершения преступлений в сфере государственных закупок. При этом, как правило, ПФР подключаются к данной работе в ходе взаимодействия с правоохранительными и контрольными органами.

Тем не менее, все страны-участники исследования, сознавая важность и необходимость противодействия правонарушениям в сфере государственных закупок, выделяют ряд признаков, характеризующих подозрительный государственный контракт, недобросовестных участников закупочных процедур.

3.3. Признаки подозрительной деятельности в сфере государственных закупок.

Сфера государственных закупок в значительной мере подвержена различным рискам совершения правонарушений. Учитывая, что процедура государственной закупки не является одномоментной, можно выделить следующие ее этапы, ход реализации которых наиболее часто подвержены рискам совершения преступлений:

- этап размещения заказа и заключения контракта;
- этап исполнения контракта.

Ниже приведена таблица, характеризующая каждый из указанных этапов совершения процедуры государственной закупки по отношению к возможным нарушениям:

Наименование этапа	Процедура	Нарушение
-----------------------	-----------	-----------

Размещение заказа и заключение контракта	Разработка конкурсной документации	1. Включение в конкурсную документацию требований к предмету закупки, условиям которых отвечает единственный поставщик.
	Размещение извещения о закупке	1. Дробление общей суммы контракта и проведение закупки по упрощенной процедуре. 2. Включение в текст извещения различных нечитаемых символов.
	Подготовка заявок участниками	1. Участие в одном конкурсе аффилированных поставщиков. 2. Подача заявки с демпинговыми ценами. 3. Предварительный сговор между участниками конкурса о заявленной цене контракта.
	Рассмотрение заявок	1. Необоснованное отклонение заявок со стороны конкурсной комиссии. 2. Неправомерный допуск к участию в конкурсе. 3. Определение победителем поставщика, заявка которого подлежит отклонению.
Исполнение контракта	Администрирование контракта	1. Необоснованное заключение дополнительного соглашения к государственному контракту. При этом его цена может превышать стоимость основного контракта.
	Приемка объекта закупки	1. Оплата за невыполненный объем работ. 2. Нарушение технологического цикла работ. 3. Использование материалов, не соответствующих стандартам для данного вида работ.

Изучение схем совершенных преступлений, а также материалов конкурсных документов представленных заказчиками, вступивших в сговор с поставщиками-нарушителями позволяет выделить следующие характерные черты их поведения:

- в конкурсных заявках указывается стоимость, значительно превышающая цифры предыдущих заявок от тех же фирм или же сумм предварительных смет;

- меньшее, чем обычно, число конкурентов, подающих заявки на конкурс;

- участие на конкурсе 2-х и более аффилированных компаний;

- на протяжении какого-то времени несколько конкурсов подряд у одного заказчика выигрывает один и тот же претендент;

- присутствует значительная ценовая разница между конкурсной заявкой, выигравшей конкурс, и всеми остальными заявками;

- имеется схема, согласно которой заявки с низкой стоимостью регулярно повторяются, например, одна и та же компания всегда выигрывает в конкретном регионе конкурс на предоставление определенной услуги или же это происходит в заданном режиме ротации с другими подателями конкурсных заявок;

- видно, что в некоторых конкурсных заявках компания значительно завышает стоимостные параметры по сравнению с другими своими заявками, при этом отсутствуют логические различия стоимости, способные объяснить такие расхождения;

- двое или более конкурентов имеют совместное предприятие, даже несмотря на то, что как минимум один из них мог бы отдельно подать заявку на самостоятельное выполнение подряда;

- успешный конкурсант неоднократно выдает субподряды на выполнение работ своим конкурентам, которые представили на конкурс более дорогостоящие заявки по тем же проектам;

- имеются отклонения от нормы (*например, одинаковые ошибки в вычислениях*) в техническом оформлении предложений или же в способе их представления (*например, использование одинаковых бланков или форм*); это позволяет предположить, что конкуренты скопировали, обсудили или спланировали конкурсные предложения или заявки друг друга;

- фирмы, транспортирующие свою продукцию покупателю на короткие расстояния, взимают ту же цену, что и те, которые осуществляют поставки на дальние расстояния. Это может указывать на фиксацию цен, поскольку в

противном случае отдаленные продавцы, вероятно, требовали бы более высокую плату за конкретный предмет, чтобы компенсировать дополнительные затраты на транспорт.

4. Участие подразделений финансовых разведок в противодействии преступлениям, совершаемым в сфере государственных закупок.

Как отмечалось выше, в настоящее время большинство ПФР, принявших участие в исследовании не проводят самостоятельной системной работы по линии противодействия правонарушениям в сфере государственных закупок. В то же время, развитие информационной составляющей национальных систем государственных закупок позволяет ПФР активно включиться в данную работу не только на этапе расследования последствий совершенных преступлений, но также и на более ранних стадиях, а именно приготовления к их совершению. Ценность такого подхода заключается в возможности предупреждении правонарушения и, соответственно, предотвращении ущерба, который может быть нанесен бюджетной системе государства в результате его (правонарушения) совершения.

Использование всей совокупности доступных информационных ресурсов позволяет ПФР наиболее качественно организовать мониторинг заключаемых государственных контрактов, осуществлять проверку участников процедур, выявлять подозрительные сделки и реализовывать полученную информацию через правоохранительные органы.

Ниже приведены информационные ресурсы, которые могут быть использованы в этих целях:

А) Национальные веб-порталы для размещения информации о государственных закупках. Наличие в национальной системе такого портала является реализацией принципа публичности при проведении государственных закупок. Основными характерными чертами данного ресурса являются его общая доступность через сеть Интернет, наличие развитой системы поиска, публикация полной информации о всех этапах государственного контракта.

Например, в Российской Федерации с января 2011 года используется единый портал госзакупок, который находится по адресу: <http://www.zakupki.gov.ru>.

Данный информационный ресурс содержит следующие основные сведения и документы:

- извещения о проведении (отмене) закупок (предмет закупки, начальная цена, Заказчик);
 - конкурсную документацию, включающую все условия проведения закупок, порядок оценки конкурсных заявок и проекты государственных контрактов;
 - протоколы решений конкурсных комиссий о допуске к участию в закупках, оценке поступивших заявок и выборе победителя. Данные документы в частности содержат основания отказа в допуске к участию в закупке, сведения о членах конкурсной комиссии, принимавших решения, их персональные оценки конкурсных заявок и результаты голосования при вынесении решений.
- Б) Национальные базы данных о регистрации юридических лиц.
- В) Базы данных о подозрительных операциях (сделках).
- Г) Базы данных о перемещении товаров через таможенную границу.
- Д) Сайты компаний – участников государственных контрактов.
- Е) Другие информационные ресурсы.

Совокупность использования указанных информационных ресурсов позволяет выявлять факты аффилированности должностных лиц заказчика с исполнителем работ по контракту, определять фирмы-однодневки и подставных лиц, принимающих участие в конкурсе. Кроме того, учитывая высокую (по оценкам всех ПФР) коррупционную составляющую правонарушений в данной сфере выявлять факты получения взяток должностными лицами, ответственными за проведение конкурсных процедур и принятие решения о победителе.

В следующей Таблице обобщены некоторые признаки правонарушений в сфере государственных закупок, которые могут быть выявлены ПФР на

основе использования указанных информационных ресурсов, финансовых операций. В некоторых случаях можно автоматизировать мониторинг эпизодов финансово-хозяйственной деятельности, соответствующих формализованным типологиям подозрительной деятельности в сфере государственных закупок.

№ п/п	Признаки	Информационные ресурсы	Рекомендации по автоматизации нахождения признаков правонарушений
1.	Включение в одну закупку (1 лот) широкой номенклатуры приобретаемых товаров	WEB-сайты, на которых публикуются извещения о закупках	Например, в одной закупке требуется приобрести сложное оборудование различного назначения и разной сложности, мебель и расходные материалы. Поиск необходимо организовать по тезаурусу.
2.	Включение в конкурсную документацию технических требований, характеризующих конкретный образец товара, производимый одной компанией при наличии на рынке аналогичных товаров других производителей	WEB-сайты, на которых публикуются извещения о закупках	Например, в технических требованиях на покупаемое оборудование могут быть указаны характеристики, которым соответствует только конкретная модель оборудования известного бренда. Произвести сравнение технических характеристик известных брендов с техническими требованиями, указанными в контракте.
3.	Завышенная цена контракта	Данные реестра государственных контрактов	Необходимо сравнить цену контракта с аналогичными закупками других заказчиков
4.	Необычно короткий срок исполнения контракта	Данные реестра государственных контрактов	Возможно ограничение конкуренции путем негласного информирования одного из потенциальных подрядчиков об условиях планируемой закупки. Сравнить сроки исполнения аналогичных контрактов.
5.	У Заказчика большой объем закупок у единственного поставщика	Данные реестра государственных контрактов	Данная ситуация может являться следствием следующих причин: - в конкурсную документацию не обоснованно включаются

№ п/п	Признаки	Информационные ресурсы	Рекомендации по автоматизации нахождения признаков правонарушений
			<p>дискриминационные требования, ограничивающие конкуренцию;</p> <p>- Заказчик нарушает процедуры рассмотрения и оценки конкурсных заявок в интересах одного участника торгов;</p> <p>- имеет место сговор потенциальных Подрядчиков о разделе рынка.</p> <p>Сравнить Заказчиков по способу закупки у единственного поставщика.</p>
6.	<p>Подрядчик имеет признаки фиктивности</p>	<p>Данные реестра государственных контрактов;</p> <p>БД сообщений об операциях;</p> <p>государственный реестр юридических лиц;</p> <p>налоговая отчетность и др.</p>	<p>Проверить Поставщиков на соответствие, признакам фиктивности используя все доступные информационные ресурсы.</p>
7.	<p>Движение д/с по счетам Подрядчика носит транзитный характер.</p> <p>Подрядчик направляет значительные денежные средства в схемы “теневых” финансовых услуг.</p> <p>Подрядчик снимает со счета значительные объемы денежных средств в наличном виде, когда это не обусловлено характером его основной деятельности.</p> <p>Подрядчик переводит в адрес оффшорных компаний значительные д/с, когда это не обусловлено характером его основной деятельности.</p>	<p>Данные реестра государственных контрактов;</p> <p>БД сообщений об операциях</p>	<p>Выявить всех подрядчиков и проверить их ФХД по БД сообщений об операциях на соответствие перечисленным признакам.</p>

№ п/п	Признаки	Информационные ресурсы	Рекомендации по автоматизации нахождения признаков правонарушений
8.	Основной вид деятельности подрядчика не соответствует предмету государственного контракта	Данные реестра государственных контрактов; БД сообщений об операциях; государственный реестр юридических лиц.	Сравнить вид деятельности подрядчика с предметом государственного контракта.
9.	Подрядчик зарегистрирован за небольшой период времени до проведения конкурсных процедур (до 3 месяцев). Подрядчик ликвидирован в короткий период времени (до нескольких месяцев) после исполнения контракта	Данные реестра государственных контрактов; Государственный реестр юридических лиц	Выявить Подрядчиков, сравнить даты заключения контрактов с датами регистрации (ликвидации) Подрядчиков.
10.	Выручка от продажи Подрядчиком товаров (выполнения работ, предоставления услуг) за год сопоставима с общей ценой государственных контрактов за этот же период с его участием в качестве Подрядчика (если он не занимает монопольного положения на рынке)	Данные реестра государственных контрактов; Реестр государственных контрактов; Годовая налоговая отчетность	Выявить Подрядчиков, установить выручку от продажи Подрядчиком товаров (выполнения работ, предоставления услуг) за год. Сопоставить выручку с суммой цен заключенных за год контрактов.
11.	Подрядчик каким-либо образом аффилирован с заказчиком	Все доступные информационные ресурсы	Установить всех работников верхнего руководящего звена Заказчика. Установить руководство, менеджмент, учредителей Подрядчика. Проверить всех установленных лиц на аффилированность.
12.	Длительный период времени (год и более) в общем объеме госконтрактов Заказчика (в выбранном сегменте) доминирует один и тот же Подрядчик или группа аффилированных между собой Подрядчиков (при	Данные реестра государственных контрактов; Государственный реестр юридических лиц	Поиск общего учредителя, менеджера, родственника в группе аффилированных Подрядчиков.

№ п/п	Признаки	Информационные ресурсы	Рекомендации по автоматизации нахождения признаков правонарушений
	условии, что закупки производятся в не в сфере монополизированных рынков)		

Рассмотрим примеры конкретных типологий финансовых схем получения коррупционных доходов в сфере государственных закупок.

Пример 1. Типология использования патентов для получения коррупционного дохода.

Руководитель государственного предприятия, используя результаты научно-исследовательской деятельности своих подчиненных или сотрудников дочерних организаций своего предприятия, оформляет на свое имя патент на изобретение, полезную модель или промышленный образец.

Одновременно с этим данный руководитель, обеспечивает формирование планов государственных закупок предприятия, которым предусматривается масштабная закупка новых технических средств (устройств), которые должны использовать указанный патент.

После этого возможно два варианта извлечения незаконного дохода от патента:

- продажа патента производителю оборудования и разовое получение дохода;
- сохранение патента в собственном владении и получение от производителя оборудования роялти за каждый проданный экземпляр оборудования.

Для выявления признаков данной типологии целесообразно использовать базы данных патентных органов. Следует отметить, что в патентных заявках указываются авторы, заявители и патентообладатели.

Таким образом, такая заявка может содержать важные сведения об возможных участниках преступной схемы.

Пример 2. Типология подкупа крупными иностранными компаниями должностных лиц государственных компаний с целью проведения ими закупок больших партий товара.

В последнее время было выявлено несколько масштабных случаев подкупа в разных странах крупнейшими мировыми компаниями должностных лиц, обеспечивающих проведение государственных закупок крупных партий товаров у данных компаний. В частности масштабные коррупционные скандалы затронули таких гигантов, как Siemens, DaimlerChrysler и Hewlett Packard. Все они попали под официальные расследования государственных органов США, признали свою вину в даче взяток и заплатили многомиллионные штрафы.

Данные эпизоды имеют общие типологические черты. Во-первых, закупки производились по завышенным ценам. Во-вторых, для выплаты взяток указанные компании использовали специальные оффшорные компании. Как правило, взятки передавались путем безналичного перечисления со счета такой компании на зарубежный счет, принадлежащий руководству заказчика или посреднической компании, контролируемой руководством заказчика. Из-за того, что взятки в основном выплачивались в виде безналичных перечислений, стало возможным проведение антикоррупционных расследований и привлечение к ответственности компаний Взяткодателей и их должностных лиц.

5. Наиболее характерные способы легализации преступных доходов. Примеры успешных расследований, связанных с правонарушениями в сфере государственных закупок.

В Армении в учреждениях-интернатах по уходу и защите детей перешедших в ведение Министерства труда и социальных вопросов зафиксированы нарушения Закона РА «О закупках».

Внешкольным учреждениям по программе «Государственный заказ по линии внешкольное обучение», а колледжам по программе «Государственный заказ по линии среднего специализированного обучения» предоставленное финансирование превышает запланированное по Государственному бюджету Республики Армении затраты.

В другом образовательном учреждении зафиксированы нарушения Закона РА «О закупках» при осуществлении закупок товарно-материальных ценностей и услуг;

Так, выявлены случаи таких нарушений, как необеспечение предусмотренного по договору обучения учеников, вследствие чего в результате нарушения договоров государственного заказа государственная программа была профинансирована больше положенного;

Кроме того, выявлены факты осуществления закупа товаров от одного лица, без проведения тендера;

Другим примером может служить не обеспечение полного взыскания комиссии, предусмотренной по агентским договорам, заключенным с целью предоставления услуг по осуществлению закупок для нужд общин и юридических лиц, а также не рассчитаны предусмотренные договором пени за просроченные дни по линии несвоевременно невыплаченных комиссионных и т.д.

По данным Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (Финансовая полиция), коррупционные проявления возникают в каждой процедуре совершения госзакупок.

Первым этапом совершения преступления в сфере государственных закупок, является формирование бюджетной заявки для приобретения услуг либо товаров (*зачастую заявка формируются под свои фирмы*).

Вторым этапом, как правило, являются фиктивные обоснования (*приложение «своих» прайс-листов, необходимость потребности в данном товаре и др.*) о стоимости приобретаемого товара при защите бюджетной заявки.

Третий этап, разработка технических спецификаций под конкретную фирму с обязательным содержанием требований иностранного производства товара. В большинстве случаев технические спецификации составляются самими фирмами-победителями.

Четвертый этап, при рассмотрении конкурсных заявок отклонение заявок поставщиков, по причине несоответствия технической спецификации либо другим параметрам, в целях определения победителя фирмы имеющей договорённость с заказчиком.

При этом, коррупционные правонарушения совершаются как заказчиками, так и поставщиками. Так, в одной из наиболее коррупционных сфер в строительном секторе, коррупция выглядит следующим образом.

Заказчики:

По присуждению контракта на строительство покупатель может:

- переписать детали требований под конкретных поставщиков;
- ограничить информацию о контрактных возможностях;
- объявить проект срочным с тем, чтобы присудить контракт единственному подрядчику без конкурса;
- нарушить конфиденциальность заявок поставщиков;
- дисквалифицировать потенциальных поставщиков путем введения неправомерных требований к поставщикам до подачи заявок;
- брать взятки.

Поставщики:

- договориться о фиксированных предлагаемых ценах;
- поддерживать дискриминирующие технические стандарты;
- ненадлежащим образом вмешиваться в работу экспертов;
- давать взятки.

Не менее актуальна проблема подписания должностными лицами государственных органов фиктивных актов выполненных работ. Каждое третье коррупционное преступление, совершенное в сфере государственных закупок, связано с такими случаями.

Особое место в системе госзакупок занимает деятельность фирм-посредников. Именно эти мелкие поставщики зачастую являются структурами, реализующими коррупционные интересы отдельных служащих. Создаются они для обслуживания национальных компаний или акционерных обществ со значительной долей государственного участия.

Однако на практике их деятельность приводит к реализации товаров и услуг по завышенным ценам либо прямому мошенничеству и хищению чужого имущества.

В Таджикистане использование подставных компаний в схемах отмывания доходов, полученных в результате хищения государственных средств, получило широкое распространение. Результаты расследования уголовных дел указывает на то, что фиктивные компании используются в целях хищения и легализации преступных доходов практически в каждом выявленном случае.

Примером может служить уголовное дело, расследуемое в 2008-2009 годах следователями Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан в отношении должностных лиц одного из ведомств, которые занимались хищением средств выделенных для закупок оборудования для нужд районных больниц в особо крупном размере и деньги обналичивали через ряд подставных фирм. Все переведенные в фирмах деньги указанные лица получали обратно наличными за исключением небольших комиссионных, которые получали руководители подставных фирм.

В России также наиболее подверженными коррупции в сфере государственных закупок остаются сферы здравоохранения, архитектуры и строительства, агропромышленный комплекс, образования, информационных технологий.

Осенью 2010 года был опубликован «экстренный» (за 16 календарных дней) заказ на создание социальной сети за 55 000 000 рублей. При этом

глава ИТ-департамента заявил, что сжатые сроки создания социальной сети связаны с требованием отчитаться о завершённом проекте до конца финансового года. Это укрепило уверенность, что некий подрядчик уже выполнил проект «по договоренности», а закупка проводилась лишь для соблюдения формальной процедуры. В итоге тендер был отменен, но выяснилось, что одновременно с ним были объявлены два других. За те же 55 000 000 рублей была заказана разработка системы поддержки принятия решений для врачей и электронной медицинской библиотеки. В итоге новые тендеры также были отменены, а глава ИТ-департамента уволился.

Заключение.

Таким образом, проведенное исследование показало, что борьба с правонарушениями в сфере государственных закупок является одним из приоритетных направлений в деятельности правоохранительных систем всех государств, явившихся участниками данной работы.

В ходе исследования были получены данные о том, что сфера госзакупок охватывает большое количество отраслей экономики. В ряде случаев в целях совершения преступлений и отмыwania доходов, полученных преступным путем, наряду с системой наличных расчетов используются механизмы кредитно-финансовой сферы, что предоставляет подразделениям финансовых разведок эффективно использовать имеющиеся возможности для выявления фактов участия аффилированных чиновникам организаций в противоправной деятельности (в том числе на ранней стадии), и информировать правоохранительные органы.

В то же время, участие ПФР в противодействии правонарушениям в сфере государственных закупок ограничивается работой по запросам правоохранительных органов и в основном на стадии расследования совершенных преступлений.

Полагаем целесообразным, в целях повышения роли ПФР в противодействии преступлениям, связанным с государственными закупками, рекомендовать следующее:

1. Организовать работу по данному направлению на системной основе.
2. Интегрировать в информационную систему ПФР сведения из национальной системы государственных контрактов.
3. Организовать мониторинг государственных контрактов с целью выявления подозрительных участников и проведения конкурсных процедур.
4. Автоматизировать процедуру выявления фактов аффилированности юридических и физических лиц.

5. Автоматизировать процедуру выявления организаций с признаками фиктивности и подставных лиц, являющихся участниками государственных контрактов.