

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ (НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ)

Дараган В.В.

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры оперативно-розыскной деятельности и специальной техники факультета подготовки специалистов для подразделений криминальной милиции, Днепропетровский государственный университет внутренних дел (Украина), 49124, Украина, г. Днепропетровск, ул. Кондукторская, д. 12, velcom2007@mail.ru

УДК 342.5 (476)
ББК 67.401.02 (4Бен)

Цель. Осуществление анализа нормативно-правовых актов, направленных на предупреждение и предотвращение коррупционных проявлений в сфере государственных закупок в Республике Беларусь для установления возможных направлений совершенствования такой деятельности.

Методы. В процессе исследования использовались общенаучные и специальные методы: сравнительно-правовой - при изучении нормативно-правовой регламентации регулирования сферы государственных закупок; структурно-логический - для определения факторов влияющих на уровень коррупции в сфере государственных закупок; логико-юридический - предоставил возможность сформулировать предложения касающиеся усовершенствования нормативно-правового предупреждения коррупции в сфере государственных закупок.

Результаты и область применения: приведенные меры предупреждения коррупции в сфере государственных закупок в Республике Беларусь могут быть использованы для совершенствования механизмов противодействия коррупции в сфере государственных закупок не только в Республике Беларусь, но и в других странах. Также рассмотренные меры предупреждения коррупции в сфере государственных закупок могут быть использованы для дальнейших научных исследований проблем в рассматриваемой сфере.

Научная новизна. Осуществлен анализ актов нормативно-правовых актов, направленных на предупреждение и предотвращение коррупционных проявлений в сфере государственных закупок в Республике Беларусь, определены факторы, влияющие на уровень коррупции в сфере государственных закупок, предложены возможные направления совершенствования такой деятельности.

Ключевые слова: коррупция, государственные закупки, нормативно-правовое регулирование, государственные средства.

PREVENTION OF CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT IN THE REPUBLIC OF BELARUS (REGULATORY AND MANAGERIAL ASPECTS)

Daragan V.V.

Candidate of Legal Sciences, senior lecturer of the Operational and Investigative Activities and Special Technical Department of the Faculty of Training Specialists for the Criminal Police Units, Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs (Ukraine), 12, Conductorskaya str. Dnipropetrovsk, Ukraine, 49124, velcom2007@mail.ru

Purpose. To analyze legal acts aimed at the prevention of corruption in public procurement in the Republic of Belarus for identifying possible improvements of such activities.

Methods. The research used general and special scientific methods: comparative legal - to study the statutory legal regulation of public procurement; structural logic - to determine factors affecting the level of corruption in public procurement; logical-legal - to formulate proposals regarding the improvement of the regulatory prevention of corruption in public procurement.

Results and scope: The provided measures to prevent corruption in public procurement in the Republic of Belarus

may be applied to improve the mechanisms of combating corruption in public procurement not only in the Republic of Belarus but also in other countries. Also, these measures to prevent corruption in public procurement can be used for further research of the problems in the considered sphere.

Scientific novelty. The regulatory acts aimed at the prevention of corruption in public procurement in the Republic of Belarus are analyzed, the factors affecting the level of corruption in public procurement are defined and possible ways of improving this activity are offered.

Key words: corruption, public procurement, legal regulation, public funds.

Борьба с коррупцией и преступностью в Республике Беларусь является важнейшей государственной задачей. Коррупция и преступность - прямая угроза национальной безопасности, реализации белорусской экономической модели развития государства, поддержание стабильности и согласия в стране. Их пагубные последствия заключаются и в том, что они размывают такие важнейшие конституционные принципы консолидации общества, как социальная справедливость и равенство всех перед законом [1].

В последние годы в большинстве стран мира стала негативной практика расточительства денежных средств на фоне коррупционных правонарушений и преступлений в сфере проведения государственных закупок. Такое положение дел ставит перед всеми странами мира общую задачу - предупреждение и предотвращение коррупционных проявлений во время проведения государственных закупок.

Вопросы предупреждения коррупции в сфере государственных закупок в странах мира рассматривали такие ученые как: В.И. Василюк, В.В. Коряк, С.В. Нагачевский, В.Р. Сливенко (Украина), Питер Трепте (Великобритания), А.А. Анисимов, З.А. Коновалова, Е.М. Медякова, С.А. Порошин, С.С. Цветанов, Н.И. Соловяненко, (Российская Федерация), Г.А. Василевич, В. Ковалкин (Республика Беларусь), Хасан Гюль (Турция), Лаура Штефан (Румыния), Мартин Каменик (Чешская Республика), Сергей Злотников (Республика Казахстан), а также другие.

Несмотря на довольно большое количество публикаций, связанных с предупреждением коррупции в сфере государственных закупок, вопросы нормативно-правовых мер предупреждения и предотвращения коррупции в сфере государственных закупок в Республике Беларусь практически не рассматривались.

Целью статьи является осуществление анализа нормативно-правовых актов, направленных на предупреждение и предотвращение коррупционных проявлений в сфере государственных закупок в Республике Беларусь для установления возможных направлений совершенствования такой деятельности.

Коррупция в сфере государственных закупок является общераспространенным в мире явлением. Большая доля стран с целью своевременного предупреждения отмеченного явления внедряют общего-

сударственные программы, а некоторые из них объединяются и разрабатывают общие планы действий. Так, в Конвенции Организации Объединенных Наций, членом которой является Беларусь, государственным закупкам посвящена отдельная статья (ст.9). Согласно положений ч.1 ст.9 отмеченной конвенции: Каждое государство-участник осуществляет, согласно основополагающим принципам своей правовой системы, необходимые меры, для создания надлежащей системы закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений, и являются эффективными, с точки зрения предупреждения коррупции [2].

Согласно данным Transparency International, Беларусь по индексу восприятия коррупции занимает 123-е место. Из 100 возможных баллов (самая некоррупцированная страна) Беларусь набрала 29, что указывает на достаточно высокий уровень коррупции в стране [3].

По данным международной организации Transparency International и Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма наиболее склонными к коррупции секторами является: сфера строительных подразделов и государственных закупок, сектор жилищной и коммерческой недвижимости, нефтяная и газовая промышленность, тяжелая промышленность и сфера добычи полезных ископаемых. При этом на первом месте находится сфера строительных подразделов и государственных закупок [4].

С целью преодоления такой угрозы в Республике Беларусь постоянно внедряются государственные программы по борьбе с преступностью и коррупцией, последней из них является «Программа по борьбе с преступностью и коррупцией на 2013 - 2015 годы». В указанной программе предусмотрено и меры направлены на противодействие коррупции в сфере государственных закупок, в частности в пункте 44.2 предусматривает «Обеспечение с целью исключения коррупционных рисков максимальной публичности принимаемых решений в сфере государственных закупок», кроме того пунктом 46 предусмотрено «Осуществлять в ходе проведения проверок состояния ведомственного контроля за финансово-хозяйственной деятельностью в республиканских органах государ-

ственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, контроль за полнотой отражения вопросов соблюдения законодательства при проведении государственных закупок в актах проверок подчиненных этим органам организаций» [5].

В августе 2013 года президент Республики Беларусь Александр Лукашенко на совещании по вопросу эффективности борьбы с коррупцией и экономическими преступлениями обвинил госорганы и правоохранителей в бессистемном характере борьбы с коррупцией и экономическими преступлениями. Число коррупционных преступлений в Беларуси сократилось. Однако оценка работы в этом направлении правоохранительных и контролирующих органов оставляет желать лучшего.

Сфера государственных закупок является одной из наиболее коррумпированных сфер экономики Республики Беларусь, которая требует постоянного внимания со стороны правоохранительных органов. Кроме того, по нашему мнению, указанная сфера требует и совершенствования нормативно-правового регулирования отношений в этой сфере.

Как отметил во время совещания по вопросу эффективности борьбы с коррупцией и экономическими преступлениями при Президенте Республики Беларусь генеральный прокурор Республики Беларусь Александр Конюк, наиболее коррумпированными сферами являются сельское хозяйство, ЖКХ и образование. Но больше всего беспокоит нынешняя система закупок. Она не в полной мере прозрачная, а значит все чаще становится средой для экономических преступлений. Внедрение системы электронных торгов значительно уменьшило бы коррупционные риски и еще и помогло бы экономить до 15 % госбюджета. Однако эта инициатива на местах встречает сопротивление [6].

Осуществление государственных закупок в Республике Беларусь регулируется положениями Закона Республики Беларусь от 13 июля 2012 года «О государственных закупках товаров (работ, услуг)», который вступил в силу с 1 января 2013 года, в соответствии со статьей 4 указанного закона одним из основных принципов осуществления государственных закупок является принцип предотвращения коррупции в области государственных закупок [7]. В приложении к указанному закону приведён перечень случаев осуществления государственных закупок с применением процедуры закупки из одного источника, что в определенной степени является фактором предотвращения появления коррупции в сфере государственных закупок, однако без контролирующей составляющей указанная процедура закупки остается одной из самых незащищенных от коррупции процедур.

Благоприятным фактором для уменьшения уровня коррупции в сфере государственных закупок

было закрепление в выше указанном законе списка поставщиков (подрядчиков, исполнителей), временно не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок. Следует отметить, что Инструкция о порядке формирования и ведения списка поставщиков (подрядчиков, исполнителей), временно не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок была утверждена Постановлением Министерства торговли Республики Беларусь лишь 26 июня 2013 года [8], таким образом фактические предпосылки формирования такого списка появились спустя 7 месяцев действия закона, что дало возможность принимать участие в торгах участниками, которые формально не имели такого права. Но даже после принятия соответствующей инструкции данный список остается пустым, причины этого нам установить не представилось возможным. Согласно п. 3 указанной инструкции Министерство торговли Республики Беларусь формирует, ведет и поддерживает в актуальном состоянии список, а также размещает его на официальном сайте в глобальной компьютерной сети Интернет, созданном для размещения на нем информации о государственных закупках и актов законодательства о государственных закупках, при попытке просмотра указанного списка на официальном сайте Министерства торговли Республики Беларусь, открывается пустая страница. Исходя из этого, можно сделать вывод, что либо список пуст, либо сотрудники Министерства торговли Республики Беларусь нарушают положения выше указанной инструкции.

Следует отметить, что 31 декабря 2013 года Президент Республики Беларусь подписал указы № 590 «О некоторых вопросах государственных закупок товаров (работ, услуг)» и № 591 «О проведении процедур закупок при строительстве», которые, по мнению экспертов, в значительной мере могут снизить прозрачность и подотчетность проведения процедур государственных закупок для граждан, СМИ и бизнес-сообщества. Указанное аргументируется тем, что в этих указах предусматривается упрощение механизма согласования закупки из одного источника при признании процедуры государственной закупки несостоявшейся, при этом информация о закупке из одного источника не публикуется. Во-вторых, Указ № 591 устанавливает, что «законодательство о государственных закупках товаров (работ, услуг) не применяется до 1 января 2016 года при проведении процедур закупок при строительстве», что может не только снизить прозрачность и подотчетность государственных закупок, но и ставит под сомнение выполнение Республикой Беларусь международных соглашений [9].

Что касается упрощения механизма согласования закупки из одного источника при признании процедуры государственной закупки несостоявшейся, то данные исследования проведенного Белорусским ин-

ститутам реформ и трансформации публичного администрирования показали, что по данным официального сайта, в 2013 году всего было проведено около 51770 процедур закупок. Из них 23400 были признаны несостоявшимися, что составляет почти половину от их общего числа. Таким образом, в соответствии с указом № 590, информация об этих процедурах не будет опубликована, торги пройдут без конкурса, а уполномоченный государственный орган по государственным закупкам (Министерство торговли) не будет принимать участие в согласовании процедуры закупки из одного источника [9].

Также, не можно не согласиться с мнением В. Ковалкина относительно того, что белорусское законодательство при желании позволяет закупщикам скрыть значительное количество информации. В законодательстве предусмотрено, что на официальном сайте не размещаются сведения о государственных закупках, содержащие коммерческую и профессиональную тайну. При этом определение, какие же именно сведения составляют коммерческую тайну, является крайне размытым, что дает широкое поле для интерпретаций со стороны закупщиков [10].

Кроме того, негативным, по нашему мнению, является тот факт, что указанным законом не предусмотрены нормы, которые регулировали бы отношения относительно осуществления контроля за проведением государственных закупок, что в определенной степени влияет на бессистемный характер таких действий. Также, по нашему мнению, целесообразно было бы предусмотреть и положения относительно осуществления общественного контроля в сфере государственных закупок. Примером качественного осуществления общественного контроля в сфере государственных закупок в Российской Федерации является Проект «РосПил». Сумма контрактов заказов, по которым удалось пресечь нарушения закона за год работы Проекта, составила более 40 млрд. рублей. Также в качестве примера можно привести украинскую общественную организацию Партнерство «За добропорядочные государственные закупки в Украине», которая не только активно занимается мониторингом государственных закупок, но и принимает участие в формировании нормативно-правовых актов регулирующих вопросы осуществления государственных закупок (действующий Закон Украины «Об осуществлении государственных закупок» был принят с учетом предоставленных организацией замечаний и предложений).

Привлечение общественных организаций к мониторингу государственных закупок позволит снизить уровень коррупции в сфере государственных закупок, значительно увеличить количество общественных организаций, деятельность которых будет направлена на осуществление контроля в сфере государственных за-

купок, что в свою очередь, несомненно, повлияет на объем обработанной информации, связанной с проведением государственных закупок, получить постоянно действующий бесплатный источник информации о нарушениях связанных с осуществлением государственных закупок.

Что касается ответственности за нарушение законодательства в сфере государственных закупок в Республике Беларусь, то такая ответственность предусмотрена только в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях, а именно [11]:

- статья 11.16. «Нарушение порядка использования средств бюджета, государственных внебюджетных фондов или организации государственных закупок товаров (работ, услуг)»;
- статья 11.77. «Нарушение требований к порядку осуществления закупок товаров (работ, услуг) за счет собственных средств»;
- статья 12.5. «Невыполнение поставок продукции для государственных нужд или нарушение сроков заключения государственного контракта на поставку или договора поставки товаров для государственных нужд».

Относительно уголовной ответственности, Уголовный кодекс Республики Беларусь, не содержит специальных норм, касающихся преступлений, связанных с проведением государственных закупок. Тем не менее, и в действующей редакции этого нормативного акта имеется достаточное количество статей, применяемых к различным нарушениям, которые возникают в сфере государственных закупок. В частности, это уголовная ответственность за следующие преступления [12]: мошенничество (ст. 209); хищение путем злоупотребления служебными полномочиями (ст. 210); присвоение или растрата (ст. 211); *лжесредпринимательство* (ст. 234); коммерческий подкуп (ст. 252); злоупотребление властью или служебными полномочиями (ст. 424); бездействие должностного лица (ст. 425); превышение власти или служебных полномочий (ст. 426); служебный подлог (ст. 427); служебная халатность (ст. 428); получение взятки (ст. 430); дача взятки (ст. 431); посредничество во взяточничестве (ст. 432), принятие незаконного вознаграждения (ст. 431).

Проведенный нами анализ нормативно-правовых актов, направленных на предупреждение и предотвращение коррупционных проявлений в сфере государственных закупок в Республике Беларусь приводит к выводу, что уровень коррупции в сфере государственных закупок прямо зависит от следующих факторов:

- открытости доступа к информации о принимаемых решениях в сфере государственных закупок. При этом большое значение имеет количество и качество такой информации;
- наличие в национальном законодательстве стра-

ны, которое регулирует вопрос государственных закупок норм, направленных на регулирование вопроса проведения электронных торгов. Большое значение при этом имеет поддержка использования такой процедуры заказчиками;

- наличие норм, регулирующих вопросы осуществление контроля за проведением государственных закупок, в том числе силами общественных организаций;
- уровня заинтересованности общественности и представителей средств массовой информации в процессах, которые происходят в сфере государственных закупок;
- наличие в стране правительственных и неправительственных организаций, которые занимаются мониторингом проведенных государственных закупок;
- наличие законодательно закрепленного механизма проведения государственных закупок, которое почти не оставляло бы заказчикам пространства для злоупотреблений;
- наличие в законодательстве страны норм, которые регулируют вопрос ответственности за нарушение требований законодательства об осуществлении государственных закупок.

Учитывая вышеизложенное, можно прийти к выводу, что усилий одних только правоохранительных органов в борьбе с коррупцией в сфере государственных закупок недостаточно. Максимальное снижение этого негативного проявления возможно только при объединении усилий правоохранительных органов и общественных организаций, а также соответствующего нормативно-правового обеспечения указанной сферы. Исходя из выше сказанного, с целью повышения уровня предупреждения и предотвращения коррупции в сфере государственных закупок в Республике Беларусь нами предлагается:

– кроме закрепления на нормативно-правовом уровне осуществления контроля за полнотой отражения вопросов соблюдения законодательства при проведении государственных закупок в актах проверок организаций, разработать конкретный план мероприятий направленных на осуществление такого контроля;

– дополнить Закон Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» нормой определяющей государственные органы на которых возлагается задача осуществления контроля и мониторинга государственных закупок, с определением их прав и обязанностей;

– дополнить Закон Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» нормой регулирующей вопросы осуществления общественного контроля в сфере государственных закупок;

– отменить указы Президента Республики Бела-

русь № 590 «О некоторых вопросах государственных закупок товаров (работ, услуг)» и № 591 «О проведении процедур закупок при строительстве»

– дополнить Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях нормой, предусматривающей ответственность за несоблюдение Инструкции о порядке формирования и ведения списка поставщиков (подрядчиков, исполнителей), временно не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок.

Как позитивный опыт борьбы с коррупцией в сфере государственных закупок в Республике Беларусь, можно выделить следующее:

– нормативно-правовое закрепление осуществления контроля за полнотой отражения вопросов соблюдения законодательства при проведении государственных закупок в актах проверок организаций;

– внедрение списка поставщиков (подрядчиков, исполнителей), временно не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок;

– закрепление в Законе Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» процедуры электронного аукциона;

– закрепление в Законе Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» перечня случаев осуществления государственных закупок с применением процедуры закупки из одного источника.

Литература:

1. Информационный материал к единому дню информирования 20 сентября 2012 года [электронный ресурс]. URL: http://www.pukhovichi.minsk-region.by/dfiles/000197_542020_.doc (дата обращения 16.03.2014)
2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй «Проти корупції» від 31 жовтня 2003 року [электронный ресурс]. URL: <http://www.rada.gov.ua.html> (дата обращения 16.03.2014)
3. Государственным закупкам не хватает прозрачности [электронный ресурс]. URL: http://naviny.by/rubrics/economic/2014/01/22/ic_articles_113_184327/ (дата обращения 16.03.2014)
4. Легализация (отмывание) доходов, полученных в результате хищения бюджетных средств и злоупотребления должностными полномочиями руководителями организаций с государственной долей участия [электронный ресурс]. URL: http://eurasiangroup.org/ru/restricted/embazzelment_rus.doc (дата обращения 16.03.2014)
5. Программа по борьбе с преступностью и коррупцией на 2013-2015 годы [электронный ресурс]. URL: <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=173163>

- (дата обращения 16.03.2014)
6. Лукашенко А. Экономические преступления – это трехкратный, пятикратный платеж за украденные у государства деньги [электронный ресурс]. URL: <http://www.ctv.by/aleksandr-lukashenko-uprekaet-gosorgany-i-pravoohraniteley-v-bessistemnom-haraktere-borby-s> (дата обращения 16.03.2014)
 7. О государственных закупках товаров (работ, услуг): Закон Республики Беларусь от 13.07.2012 г. № 419-3 [электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11200419&p1=2> (дата обращения 16.03.2014)
 8. О формировании и ведении списка поставщиков (подрядчиков, исполнителей), временно не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок: Постановление Министерства торговли Республики Беларусь от 26 июня 2013 № 13 [электронный ресурс]. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=62330 (дата обращения 16.03.2014)
 9. Государственные закупки: повышение прозрачности и подотчетности [электронный ресурс]. URL: http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/policy_paper_bipart_procurement.pdf (дата обращения 16.03.2014)
 10. Как обустроить Беларусь. Равняемся на Гондурас [электронный ресурс]. URL: http://naviny.by/rubrics/opinion/2013/10/29/ic_articles_410_183475/print/ (дата обращения 16.03.2014)
 11. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21.04.2003 № 194-3 [электронный ресурс]. URL: <http://etalonline.by> (дата обращения 16.03.2014)
 12. Уголовный кодекс Республики Беларусь от 09.07.1999 № 275-3 [электронный ресурс]. URL: <http://etalonline.by> (дата обращения 16.03.2014)
 3. rada.gov.ua.html (date of access 16.03.2014)
 - Public procurement lacks transparency [e-resource]. URL: http://naviny.by/rubrics/economic/2014/01/22/ic_articles_113_184327/ (date of access 16.03.2014)
 4. Legalization (laundering) of proceeds obtained as a result of **stealing from budget funds and abuse of authority by the heads of organizations with state participation** [e-resource]. URL: http://eurasiangroup.org/ru/restricted/embazzelment_rus.doc (date of access 16.03.2014)
 5. Program to combat crime and corruption for 2013-2015 [e-resource]. URL: <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=173163> (date of access 16.03.2014)
 6. Lukashenko A. Economic crime is a three-time, five-time payment for the stolen from the state money [e-resource]. URL: <http://www.ctv.by/aleksandr-lukashenko-uprekaet-gosorgany-i-pravoohraniteley-v-bessistemnom-haraktere-borby-s> (date of access 16.03.2014)
 7. On public procurement of goods (works, services): The Law of the Republic of Belarus of 13.07.2012, № 419-L [e-resource]. URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11200419&p1=2> (date of access 16.03.2014)
 8. On the formation and controlling the list of suppliers (contractors, performers) temporarily not allowed to participate in **public procurement procedures: Resolution of the Ministry of Trade of the Republic of Belarus** of June 26, 2013 № 13 [e-resource]. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=62330 (date of access 16.03.2014)
 9. **Public procurement: increasing transparency and accountability** [e-resource]. URL: http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/policy_paper_bipart_procurement.pdf (date of access 16.03.2014)
 10. How to develop Belarus. Equaling Honduras [e-resource]. URL: http://naviny.by/rubrics/opinion/2013/10/29/ic_articles_410_183475/print/ (date of access 16.03.2014)
 11. The Code of Administrative Offences of the Republic of Belarus of 21.04.2003 № 194-L [e-resource]. URL: <http://etalonline.by> (date of access 16.03.2014)
 12. The Criminal Code of the Republic of Belarus of 09.07.1999 № 275-L [e-resource]. URL: <http://etalonline.by> (date of access 16.03.2014)
- References:**
1. Informational materials for the unified day of informing September 20, 2012 [e-resource]. URL: http://www.pukhovichi.minsk-region.by/dfiles/000197_542020_.doc (date of access 16.03.2014)
 2. The United Nations Convention “Against Corruption” on October 31, 2003 [e-resource]. URL: <http://www.>