

**ФОРМИРОВАНИЕ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ
КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ
НАПРАВЛЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПКАХ:
ОПЫТ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН***

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2020-0-2-11-19>

Статья посвящена рассмотрению использования одного из актуальных направлений деятельности по преодолению коррупционных правонарушений в гражданском обороте – создания и совершенствования законодательства и правоприменения в закупочных отношениях. В статье показано, что развитие и использование этих механизмов в деятельности по преодолению коррупционных рисков в данной сфере недостаточны. В связи с этим актуально и значимо исследование как международного опыта, так и опыта развития и становления законодательства и правоприменения в государствах, где наблюдаются определенные успехи в антикоррупционной политике и государственное устройство близко к российскому государственному устройству опыта использования различных регуляторных механизмов. В связи с этим предметом исследования статьи является анализ международного законодательства и системы национальных актов США и Германии. Целью настоящей статьи выступает выявление основных направлений повышения эффективности правового регулирования в целях предупреждения и противодействия коррупционному поведению сторон – участников закупочных отношений. Методологическую основу исследования составили общенаучные методы (диалектический, системно-структурный, логический, анализ) и частнонаучные (формально-юридический, межотраслевой) методы познания. В статье показаны особенности приемов правового регулирования действий уполномоченных лиц, участвующих в контрактных процессах, особенности методов антикоррупционного воздействия на поведение и правовые последствия коррупционного поведения в Германии, США и России. Проанализирована особенность национальных закупочных процессов с привлечением статистических данных, демонстрирующих снижение качества исполнения государственных контрактов и наличие значительного протекционизма в региональных закупках. Автором сделаны выводы о необходимости при формировании механизмов осуществления государственных закупок учитывать современное состояние закупочной деятельности, оценивать наличие коррупционных рисков в каждой сделке на основе понимания принципа конкуренции участников закупочных отношений. Полученные результаты и выводы могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях, законотворческой и правоприменительной практике.

**ИЛЮШИНА
Марина Николаевна**

доктор юридических наук,
профессор, заведующая
кафедрой гражданского
и предпринимательского права
Всероссийского государственного
университета юстиции
(РПА Минюста России) (г. Москва)
alexi59@mail.ru

**Коррупционные
правонарушения;
гражданский оборот;
законодательство
о государственных
и муниципальных закупках;
международные акты;
антикоррупционное
законодательство
Германии и США;
принцип конкуренции
осуществления
государственных
и муниципальных закупок**

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках реализации научного проекта № 19-011-00729А «Развитие антикоррупционного законодательства в сфере государственного управления», а также при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

Marina N. ILYUSHINA

Doctor of Legal Sciences, Professor,
Head of the Department of Civil and
Business Law of the All-Russian State
University of Justice (Moscow)

alexi59@mail.ru

**Corruption offenses;
civil circulation; state and
municipal procurement
legislation;
international acts;
anti-corruption legislation
of Germany and the USA;
principle of competition
in public and municipal
procurement**

FORMATION OF A COMPETITIVE ENVIRONMENT AS A NECESSARY CONDITION OF ANTI-CORRUPTION DIRECTION OF LEGISLATION ON STATE AND MUNICIPAL PURCHASES: EXPERIENCE OF RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES

The article is devoted to the consideration of the use of one of the relevant areas of activity to overcome corruption offenses in civil circulation – the creation and improvement of legislation and enforcement in procurement relations. The article shows that the development and use of these mechanisms in activities to overcome corruption risks in this area is not enough. In this regard, it is relevant and significant to study both international experience and the experience of the development and formation of legislation and enforcement in states where some successes in anti-corruption policies are observed, and the state structure is close to the Russian state structure of experience in using various regulatory mechanisms. In connection with this the subject of the research is an analysis of international law and the system of national acts of the USA and Germany. The purpose of this article is to identify the main directions of increasing the effectiveness of legal regulation in order to prevent and combat the corrupt behavior of parties involved in procurement. To this end, the methodological basis of the study was composed of general scientific methods (dialectical, systemic-structural, logical, analysis) and private-scientific (formal-legal, interdisciplinary) methods of cognition. The article shows the features of the methods of legal regulation of the actions of authorized persons participating in contractual processes, especially the methods of anti-corruption impact on behavior and the legal consequences of corrupt behavior in Germany, the USA, and Russia. The peculiarity of national procurement processes with the use of statistical data demonstrating a decrease in the quality of execution of government contracts and the presence of significant protectionism in regional procurement is analyzed. The author draws conclusions about the need to take into account the current state of procurement activities and assess the existence of corruption risks in each transaction when forming mechanisms for public procurement, based on an understanding of the principle of competition among procurement participants. The results and conclusions can be used in further scientific research, law-making and law enforcement practice.

По общей оценке, воздействие коррупционных процессов на рыночный механизм проявляется в том, что последний оказывается не в состоянии обеспечить эффективный режим функционирования экономической системы [1, с. 74–85]. Определение областей, где складываются коррупционные риски, является насущной проблемой любой экономики.

Российская Федерация как страна, присоединившаяся к ряду антикоррупционных международных конвенций, предпринимает постоянные и последовательные усилия по их практическому воплощению. В России принят ряд законодательных актов, реализовавших основные положения ратифицированных РФ Конвенции ООН против коррупции [2] и Конвенции Совета Европы об уголовной ответст-

венности за коррупцию [3] и позволивших создать основные направления развития законодательства о противодействии коррупции. Но следует отметить, что восприятие международных норм в национальном законодательстве не может носить автоматический характер и производиться путем механического заимствования и (или) встраивания тех или иных предложенных правовых механизмов в имеющуюся правовую ткань и во многом определяется традициями построения национальной правовой системы.

Антикоррупционное законодательство РФ, имея собственные цель и задачи, а также особые методы достижения эффективности антикоррупционных мер, в своей совокупности все-таки носит межотраслевой характер. Более того, в последние годы последова-

тельно создается комплексный характер взаимодействия разноотраслевых механизмов антикоррупционного законодательства, когда одновременно и в отношении одного правонарушения действуют не только нормы уголовного и уголовно-процессуального законодательства, но и нормы гражданского и гражданско-процессуального законодательства [4, с. 3–8]. На мой взгляд, как и на взгляд большинства ученых, которые занимаются анализом реализации международных норм о борьбе с коррупцией в национальных правовых практиках, не может быть простого решения вопроса о порядке имплементации норм международного права в правовую систему. Например, ведется напряженная дискуссия о порядке имплементации института неосновательного обогащения в российский правовой порядок как классического антикоррупционного института, необходимости его криминализации. В связи с этим представители международно-правовых организаций настоятельно рекомендуют РФ криминализировать данный институт в российском законодательстве. Представители российского научного сообщества отмечают, что положения ст. 20 «Незаконное обогащение» Конвенции ООН против коррупции 2003 г. не являются самоисполнимыми (их исполнение оставлено на усмотрение государства-участника), а обязательство по их исполнению сводится только к рассмотрению возможности принятия законодательных и других мер. Кроме того, это обязательство обусловлено соблюдением Конституции и основополагающих принципов правовой системы государства-участника [5].

Влияние коррупции, а точнее, сложившееся «коррупционное давление», на современное предпринимательство в РФ как негативное явление ведет к слиянию бизнеса и власти, разложению малого и среднего предпринимательства, образованию монополий, стагнации экономических отношений, замедлению развития предпринимательской деятельности, игнорированию правового поля государства [6, с. 204–211]. Понятно, что коррупционные интересы присущи любой экономике, однако само коррупционное поведение и соответственно борьба с ним обладают значительным своеобразием в разных правовых порядках.

Наиболее близкими странами по структуре государственного устройства и системе исполнительной власти к РФ являются США и Германия, в силу этого возможно рассмотрение эффективности мер по преодолению коррупционных проявлений в сделках по государственными и муниципальными закупкам путем обращения к законодательству и опыту правоприменительной деятельности в этих странах.

В США, так же как и в России, в системе антикоррупционных мероприятий основные задачи антикоррупционной борьбы реализуются путем принятия

законодательных мер. Антикоррупционное законодательство США, как и большинства стран, имеющих определенные успехи в преодолении коррупции, носит системный характер. Оно состоит из системы правовых актов, регламентирующих лоббистскую, банковскую, биржевую и иные виды деятельности. Кроме того, в 1965 г. распоряжением президента Л. Джонсона были установлены стандарты поведения, этические нормы должностных лиц. В 1978 г. эти правила обрели форму Закона об этике служащих государственных органов, в октябре 1990 г. Закон был подкреплен исполнительным приказом президента США № 12731 «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих государственного аппарата». Эти принципы были распространены не только на чиновников высшего ранга и на рядовых госслужащих. Согласно указанному Приказу госслужащие не должны участвовать в финансовых операциях, при проведении которых предполагается использование закрытой правительственной информации или использование такого рода информации в личных целях; не могут в какой бы то ни было форме поощрять подношения или принимать подарки от любых лиц или группы лиц, добывающихся от них совершения каких-либо официальных действий, имеющих вместе с ними какие-либо общие дела или осуществляющих деятельность, регулирующую органом, в котором работают эти служащие; принимать подарки от лиц, интересы которых зависят от выполнения или невыполнения этими служащими своих должностных обязанностей; обязаны докладывать «в соответствующие инстанции обо всех замеченных случаях разрушения собственности, обмана, злоупотребления и коррупции» [7]. Иначе говоря, формируется невозможность возникновения отношений, создающих условия для возникновения конфликта интересов. Обращает на себя внимание значительная профилактическая составляющая указанных антикоррупционных мер. Следует признать, что уголовная ответственность за совершенные правонарушения в условиях личной заинтересованности является лишь последней мерой. В отношениях гражданского оборота, когда конфликт интересов сам по себе не является преступлением, а ряд личных интересов и личных связей невозможно обнаружить на основании формальной проверки, можно допустить, что, как правило, нередко имеет место разного рода заинтересованность при осуществлении государственных и муниципальных закупок, которая сопровождает любую сделку. Важно, чтобы данная заинтересованность не повлекла за собой отрицательное воздействие на конкурентную среду и позволила сохранить ее основные преимущества для развития государства и общества. В этой связи необходимо понять, какие направления поддержания и стимулирования

конкурентной среды при заключении сделок в сфере государственных и муниципальных закупок через исключение конфликта интересов следует поддерживать и развивать. В США при обнаружении допущенных чиновником нарушений возможны применение частичной или полной дисквалификации, перемещение на низшую должность, предложение прекратить «конфликтные» финансовые связи. При наличии в его действиях признаков состава преступления осуществляется привлечение к уголовной ответственности [7]. Надо отметить, что в США антикоррупционное законодательство характеризуется чрезвычайной жесткостью. Так, за различные виды коррупции (взятка, кикбэкинг (выплата части незаконных денег участнику сделки) и др.) предусмотрены штрафы в тройном размере взятки или тюремное заключение от 15 лет либо то и другое одновременно, а приотягчающих обстоятельствах – лишение свободы до 20 лет.

ФРГ относится к группе стран, в которых не имеет системной коррупции и регулирование конфликта интересов носит превентивный характер (к таким странам также относятся Швейцария и Франция).

Основные принципы формирования системы антикоррупционных мер в Германии закреплены в Конституции ФРГ 1949 г., ст. 13, 34, 73 которой показывают, что ответственность за своих чиновников и за их злоупотребления государство прежде всего возлагает на себя и свои органы. Как указано в ст. 34 Конституции ФРГ, «если какое-либо лицо при исполнении порученной ему государственной должности нарушит свои служебные обязанности перед третьими лицами, то в принципе ответственность несет государство или ведомство, на службе которого состоит это лицо».

Вместе с тем происходящие экономические и социальные процессы и рост коррупции в Германии предопределили принятие в 1997 г. Закона о борьбе с коррупцией, который ввел некоторые ограничения в экономическую активность действующих чиновников. Закон запретил получать иные доходы, не связанные с профессиональной деятельностью, и ввел ужесточение ответственности за непредставление деклараций о своих доходах. В соответствии с Законом органы по противодействию коррупции в Германии получили весьма широкие полномочия по мониторингу доходов и имущества государственных служащих, в особенности тех, которые непосредственно оказывают государственные услуги. Также был расширен перечень коррупционных преступлений: получение и дача взятки в хозяйственном обороте (§ 299); ограничивающие конкуренцию соглашения при конкурсах (§ 298); получение выгоды (§ 331); получение взятки за нарушение служебного долга (§ 332); обещание, предложение выгоды, взятки (§ 333); дача взятки за нарушение служебного долга (§ 334) [8, с. 25–28].

Надо отметить, что антикоррупционная политика Германии находится в общем русле развития антикоррупционных мер, характерных для всех европейских стран. Последние десятилетия, как и во многих европейских странах, в Германии укрепляется такая антикоррупционная мера, как увеличение законодательного регулирования этой области общественных отношений. Причем Германия в 2016 г. ратифицировала Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.) и Дополнительный протокол к ней (2003 г.). Также сохраняется еще одна тенденция в антикоррупционной политике Германии: продолжается секторальное построение антикоррупционного законодательства. С этой целью выявляются наиболее проблемные и значимые на конкретном этапе в социальном и общегосударственном плане области общественной жизни, требующие государственного вмешательства, в отношении которых принимается специальный законодательный акт антикоррупционной направленности. Но при этом сохраняется, продолжает функционировать и развиваться классический для Германии антикоррупционный инструмент антикоррупционной борьбы – институт общественного контроля и институт антикоррупционных комиссий (представителей) в трудовых коллективах. Примером тому является антикоррупционная деятельность в области здравоохранения. В июне 2016 г. в Германии был принят Закон о борьбе с коррупцией в здравоохранении, нормы которого об активном и пассивном подкупе в сфере здравоохранения озаменовали новую эру в борьбе с этим негативным явлением (§ 299a, 299b, 300 УК Германии). Новые правила распространяются на всех медицинских работников (в том числе работающих в частном секторе, что очень важно, поскольку ранее положения о взяточничестве применялись лишь в отношении государственных служащих) и третьих лиц и включают запрет подарков, приглашений на конференции, оплаты учебы и проч. Параллельно с введением новых санкций здравоохранение стало предметом особого общественного контроля [9, с. 146].

Таким образом, следует согласиться, что идеальная антикоррупционная реформа государственного управления подразумевает рост качества институтов с одновременным увеличением степени регулирования [10, с. 78–96]; именно по этому пути идут США и Германия.

В РФ сохраняется актуальность наращивания антикоррупционного регулирования в области осуществления государственных и муниципальных закупок. Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы считает обязательным и необходимым совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для

обеспечения государственных или муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц [11]. В рамках реализации государственных программ РФ в III квартале 2019 г. закупки осуществляли 16 679 заказчиков (100% от общего количества заказчиков, осуществляющих закупки в III квартале 2019 г.). Таким образом, за III квартал 2019 г. наиболее распространенными способами определения поставщика (подрядчика, исполнителя) являлись: электронный аукцион – 1 549 181 извещение (70%) общим объемом 5,07 трлн руб. (76%); закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) – 445 570 извещений (20%) общим объемом 438,8 млрд руб. (7%); запрос котировок в электронной форме – 128 984 извещения (6%) общим объемом 19,9 млрд руб. (0,39%). По результатам осуществления закупок в III квартале 2019 г. заказчиками было заключено и размещено в реестре 792,4 тыс. контрактов общим объемом 2,2 трлн руб. [12].

Причем именно в этой в этой сфере обнаруживается необходимость учитывать значительные национальные особенности складывающихся отношений в сфере государственных и муниципальных закупок, которые требуют применения специализированных методов мер и их соотношения. В частности, представляется необходимым учитывать следующие экономические процессы: в РФ по сравнению с 2018 г. почти в 1,8 раза увеличился объем неисполненных обязательств 2018 г. по госконтрактам, по которым Правительством РФ приняты решения о продлении сроков завершения расчетов с 1 июня вплоть до декабря 2019 г., который составил 81,5 млрд руб., или 26,2% объема соответствующих лимитов бюджетных обязательств. Ряд главных распорядителей (ФМБА России, Росморречфлот, Минпромторг России, Росреестр, Госкорпорация «Роскосмос») не обеспечил завершение расчетов по неисполненным обязательствам 2018 г. по государственным контрактам в установленные решениями Правительства РФ сроки. При этом ФМБА России продлевался срок завершения расчетов по неисполненным обязательствам в отношении конкретного объекта капитального строительства как в 2019, так и в 2018 г., исполнение расходов не осуществлялось [13]. Важнейшим обстоятельством, определяющим совокупность антикоррупционных мер, являются значительные объемы регионального протекционизма, т.е. имеет место ситуация, когда исполнителем (подрядчиком) государственных и муниципальных закупок выступают в подавляющем большинстве региональные субъекты предпринимательской деятельности. По данным Счетной палаты РФ, например, рейтинг регионального протекционизма в 2017 г. по сумме составил в Карачаево-Черкесской Республике 86%, в Чеченской Республике 90%, в Республике Ингушетия 81%, в Республике Татарстан 86% [14]. Та-

ким образом, в области государственных (муниципальных) закупок наблюдаются две тенденции: значительное увеличение протекционистских случаев заключения контрактов и нарушение условий выполнения государственных контрактов, т.е. ненадлежащее исполнение заключенных контрактов по срокам достижения результата. Причем нельзя увидеть указанную зависимость при исполнении государственных контрактов, не связанных с исполнением национальных проектов, поскольку таких данных в нашем распоряжении не имеется. Но очень впечатляющими являются размеры государственных закупок, определенных Минфином России по уровню заказчика. По результатам осуществления закупок в III квартале 2019 г. заказчиками было заключено и размещено в реестре 792,4 тыс. контрактов общим объемом 2,2 трлн руб., из них: 21% – заказчиками федерального уровня на сумму 826,3 млрд руб.; 51% – заказчиками регионального уровня на сумму 904,1 млрд руб.; 28% – заказчиками муниципального уровня на сумму 474 млрд руб. [15]. Иначе говоря, протекционистская составляющая обнаруживается при исполнении государственных контрактов на региональном уровне на сумму, равную и по ряду периодов (как указано, в III квартале 2019 г.) даже бо льшую, чем сумма государственных контрактов федерального уровня. Эти тенденции, конечно, однозначно не свидетельствуют о том, что выбор региональных поставщиков является фактором, ухудшающим уровень и качество исполнения договоров, но показывают сокращение конкурентной среды при формировании договорных отношений в сфере государственных и муниципальных закупок. Нарушение конкурентной среды при государственных и муниципальных закупках влечет за собой полную разбалансированность данных отношений, потерю ценности самой структуры закупок, извращает смысл и цель правового регулирования. Как отмечается в юридической литературе, заключение фиктивных и «откатных» договоров, в ряде случаев преследующих единственную цель легализации денежных средств или заключенных по заведомо завышенным или заниженным ценам, также процветает в сфере государственных закупок и заказов [14]. По общей оценке, законодательство о государственных и муниципальных закупках (о контрактной системе в сфере закупок) является самым сложным [15, с. 44]. Вместе с тем надо отметить, что ст. 8 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ-44) [16] однозначно закрепляет принцип обеспечения конкуренции в закупках государственных и муниципальных нужд в качестве базового, исходного начала всей закупочной деятельности. Как отмечается в юридической литерату-

ре, «действие данного принципа распространяется на весь процесс закупки» [17, с. 14–17]; «конкуренция должна быть здоровой и добросовестной. Влиять на нее, создавать барьеры, необоснованно ограничивать число участников закупок, совершать иные действия, приводящие к ограничению конкуренции, запрещено как заказчикам, так и любым государственным органам» [18].

Причем законодатель, понимая, насколько важна конкурентная составляющая в отношениях закупки, закрепил в ст. 3 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [19] понятие конкурентной закупки и определил конкурентные способы закупки. Конкурсентной по законодательству является только такая закупка, которая удовлетворяет одновременно следующим условиям:

- информация о конкурентной закупке сообщается заказчиком одним из установленных способов;
- обеспечивается конкуренция между участниками конкурентной закупки за право заключить договор с заказчиком на условиях, предлагаемых в заявках на участие в такой закупке, окончательных предложениях участников такой закупки;
- описание предмета конкурентной закупки осуществляется с соблюдением требований законодательства (ч. 6.1 ст. 3 ФЗ-44).

Соответственно, конкурентными признаются лишь закупки, в которых применяются только следующие способы закупки:

- конкурс (открытый конкурс, конкурс в электронной форме, закрытый конкурс);
- аукцион (открытый аукцион, аукцион в электронной форме, закрытый аукцион);
- запрос котировок (запрос котировок в электронной форме, закрытый запрос котировок);
- запрос предложений (запрос предложений в электронной форме, закрытый запрос предложений).

Так как указанные уточнения содержания реализации принципа конкуренции в закупках государственных и муниципальных нужд были внесены Федеральным законом от 31 декабря 2017 г. № 505-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и вступили в силу 1 июля 2018 г. [20], это означает, что имеющаяся правоприменительная практика потребовала уточнить содержание и механизм реализации данного принципа, хотя бы в сфере корпоративных закупок, который, надо признать, долгое время носил оценочный характер. Раскрытие данного принципа осуществлено путем конкретизации требований к условиям конкурентной закупки и ее способам проведения. Для государственных и муниципальных закупок принцип обеспечения конкуренции нашел свое содержание в ч. 2 ст. 8 ФЗ-44, где содержится явно выраженный

законодательный запрет совершения заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям упомянутого Закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Как указано в письме ФАС России от 4 июля 2018 г. № ИА/50875/18 «О нарушении органами власти антимонопольного законодательства при приобретении имущества без проведения конкурентных процедур» [21], положениями ч. 1, 2 ст. 24 ФЗ-44 прямо предусмотрено, что заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями гл. 3 ФЗ-44, при этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки (ч. 5 ст. 24 ФЗ-44).

Общие признаки ограничения конкуренции, которые формируют понимание неконкурентной среды и в отношении государственных и муниципальных закупок, названы в п. 17 ст. 4 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [22]. Такими признаками является довольно обширный круг показателей, включающий в себя сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством РФ. Надо отметить, что данное понимание

принципа конкуренции означает очень его широкое понимание и во многом оценочное понимание. Как отмечают авторы, «необоснованное ограничение конкуренции можно обнаружить в чем угодно. Но правильно ли это? В этом ли действительно заключается мысль законодателя и стремление к достижению оптимальной результативности закупок?» [23]. На наш взгляд, определяя указанные границы, всегда надо принимать во внимание особенности, характерные именно для экономических отношений закупок, характерных для данного периода. Сегодняшний период закупочных отношений характеризуется значительным объемом региональных и муниципальных закупок, которые в свою очередь в значительной степени выполняются региональными заказчиками. В этой связи границы конкурентной среды должны быть осмыслены в том числе и с позиций недопущения коррупционного поведения участников закупок. Некоторые попытки осмыслить границы определения нарушения конкурентных границ предпринимаются в практике применения антимонопольного законодательства антимонопольными и судебными органами. В частности, заслуживает внимания позиция антимонопольного органа и суда по одному из споров по поводу выполнения закупок работ по содержанию дорог. Работы нужно было выполнять на 54 объектах в 17 административных районах. Контрольный орган решил, что укрупнение лота привело к необоснованному ограничению участников. Округной суд также посчитал, что объединение в один лот работ на различных объектах в разных районах

области ограничивает количество участников закупки по следующим причинам:

- объединение привело к значительному увеличению НМЦК;

- на торги не могли выйти участники, у которых есть трудовые и прочие ресурсы, но нет финансовых возможностей внести почти одновременно обеспечение заявки и обеспечение исполнения контракта в крупном размере;

- чтобы выполнить работы на 54 объектах, которые не являются частями единой дороги, имеют различные климатические условия, нужно задействовать дополнительные материальные, трудовые и финансовые ресурсы;

- заказчик не доказал, что нет организаций, которые могли бы выполнить работы в одном или нескольких смежных районах.

Заказчику пришлось разделить закупку на несколько лотов и заново провести торги [24]. Соответственно, решая вопрос о разделении закупки, т.е. увеличивая число участников и выходя из регионального поля, формируется возможность преодоления процессов протекционизма и профилактики возможного коррупционного поведения.

Таким образом, можно утверждать, что формирование национального антикоррупционного законодательства и правоприменительной практики должно всегда осуществляться в общем русле обеспечения достижения общих целей экономического развития, но всегда с учетом национальных особенностей и конкретного состояния общественных отношений.

Пристатейный библиографический список

1. Комаров В. Ф., Морозова Н. А. Коррупция как аспект явления «фiasco рыночного механизма» // Мир экономики и управления. 2016. Т. 16. № 1.
2. Конвенция ООН против коррупции (принята на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г., ратифицирована Российской Федерацией в 2006 г.).
3. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (принята в г. Страсбурге 27 января 1999 г., ратифицирована Российской Федерацией в 2006 г.).
4. Илюшина М. Н. Гражданско-правовые элементы механизма контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам // Гражданское право. 2019. № 6.
5. Цирин А. М. Роль Группы государств против коррупции (GRECO) в имплементации международных антикоррупционных стандартов в национальное право стран-участников / А. М. Цирин, Ю. В. Трунцевский, В. В. Севальнев // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 1 (41).
6. Иванова А. А. Коррупция в сфере российского предпринимательства // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. № 3 (27).
7. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Научно-исследовательский центр проблем национальной безопасности : сайт. URL: <https://nicpnb.ru/articles/zarubezhnyj-opyt-protivodejstviya-korruptcii/> (дата обращения: 23.05.2020).
8. Габричидзе Б. Н. Вопросы административно-правового механизма противодействия коррупции в системе государственной службы зарубежных государств // Международное публичное и частное право. 2013. № 3.

9. Власов И. С. Криминализация и декриминализация как формы преобразования уголовного законодательства : монография / И. С. Власов, Н. А. Голованова, А. А. Гравина и др. ; отв. ред. В. П. Кашепов. М. : ИЗиСП ; КОНТРАКТ, 2018.

10. Васильева В. М., Воробьев А. Н. Коррупционные рынки // Полис. Политические исследования. 2015. № 2.

11. Указ Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

12. Аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам III квартала 2019 год // Минфин России : сайт. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/3_kvartal.pdf (дата обращения: 23.05.2020).

13. Аналитический отчет о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за январь–декабрь 2019 года // Счетная палата Российской Федерации : сайт. URL: <http://www.ach.gov.ru/audit/> (дата обращения: 23.05.2020).

14. Сеницын С. А., Позднышева Е. В. Гражданско-правовые санкции за совершение коррупционных правонарушений // Законодательство и экономика. 2015. № 5 (СПС «КонсультантПлюс»).

15. Кичик К. В. Принадлежность имущества публично-правовому образованию как критерий отнесения хозяйствующего субъекта к числу заказчиков в сфере государственных (муниципальных) или «корпоративных» закупок // Законы России : опыт, анализ, практика. 2020. № 2.

16. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

17. Андреева Л. В. Антимонопольные правила о торгах в условиях реформирования законодательства о закупках // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. № 4 (СПС «КонсультантПлюс»).

18. Голенев В. В. Госзакупки : участие, исполнение, ответственность. М. : Редакция «Российской газеты», 2019 (СПС «КонсультантПлюс»).

19. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

20. Федеральный закон от 31 декабря 2017 г. № 505-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 89.

21. Письмо ФАС России от 4 июля 2018 г. № ИА/50875/18 «О нарушении органами власти антимонопольного законодательства при приобретении имущества без проведения конкурентных процедур» // СПС «КонсультантПлюс».

22. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

23. Беляева О. А. Отсутствие необоснованных ограничений конкуренции как принцип осуществления корпоративных закупок // Актуальные вопросы современного конкурентного права : сборник научных трудов / Д. М. Ашфа, И. В. Башлаков-Николаев, О. А. Беляева и др. ; отв. ред. М. А. Егорова. М. : Юстицинформ, 2019. Вып. 3 (СПС «КонсультантПлюс»).

24. Определение Верховного Суда РФ от 23 сентября 2019 г. № 303-ЭС19-15756 // СПС «КонсультантПлюс».

References

1. Komarov V. F., Morozova N. A. Corruption as an Aspect of the Phenomenon of "Market Mechanism Fiasco". *World of Economics and Management*. 2016. Vol. 16. No. 1.

2. The United Nations Convention against Corruption (adopted at the 51st Plenary Meeting of the 58th Session of the U.N. General Assembly in New York on 31 October 2003, ratified by the Russian Federation in 2006).

3. The Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption (adopted in Strasbourg on 27 January 1999, ratified by the Russian Federation in 2006).

4. Iliushina M. N. Civil Law Elements of the Mechanism of Control over the Compliance of Expenses of Persons Holding Public Office and Other Persons with Their Income. *Civil Law*. 2019. No. 6.

5. Tsirin A. M., Truntsevskii Iu. V., Sevalnev V. V. Role of the Group of States Against Corruption (GRECO) in the Implementation of International Anti-Corruption Standards in the National Law of the Participating Countries. *Bulletin of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs Russia*. 2018. No. 1 (41).

6. Ivanova A. A. Corruption in the Sphere of Russian Entrepreneurship. *Actual Problems of Economics and Law*. 2013. No. 3 (27).
7. Foreign Experience in Combating Corruption. URL: <https://nicpnb.ru/articles/zarubezhnyj-opyt-protivodejstviya-korruptcii/> (date of the application: 23.05.2020).
8. Gabrichidze B. N. Issues of the Administrative-Legal Mechanism of Combating Corruption in the System of Public Service of Foreign States. *International Public and Private Law*. 2013. No. 3.
9. Vlasov I. S., Golovanov N. A., Gravina A. A. et al.; Kashepov V. P. (ed.). Criminalization and Decriminalization as Forms of Transformation of Criminal Legislation: Monograph. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law; Kontrakt, 2018.
10. Vasilieva V. M., Vorobiev A. N. Corruption Markets. *Polis. Political Studies*. 2015. No. 2.
11. Decree of the President of the Russian Federation of 29 June 2018 No. 378 "On the National Anti-Corruption Plan for 2018–2020". *Collection of the Legislation of the Russian Federation*. 2018. No. 27. Art. 4038.
12. Analytical report on the results of monitoring purchases, goods, services to meet state and municipal needs in accordance with Federal Law of 5 April 2013 No. 44-FZ "On the Contract System in the Procurement of Goods, Works, Services to Meet State and Municipal Needs" at the end of the third quarter of 2019. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/3_kvartal.pdf (date of the application: 23.05.2020).
13. Analytical report on the implementation of the federal budget and budgets of state extra-budgetary funds of the Russian Federation for January – December 2019. URL: <http://www.ach.gov.ru/audit/> (date of the application: 23.05.2020).
14. Sinitsyn S. A., Pozdnysheva E. V. Civil Sanctions for Committing Corruption Offenses. *Legislation and Economics*. 2015. No. 5 (SPS "ConsultantPlus").
15. Kichik K. V. Property Belonging to a Public-Law Entity as a Criterion for Classifying an Economic Entity as a Customer in the Field of State (Municipal) or "Corporate" Procurement. *Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*. 2020. No. 2.
16. Federal Law of 5 April 2013 No. 44-FZ "On the Contract System in the Procurement of Goods, Works, Services to Meet State and Municipal Needs". *Collection of the Legislation of the Russian Federation*. 2013. No. 14. Art. 1652.
17. Andreeva L. V. Antimonopoly Rules on Bidding in the Context of Reforming Procurement Legislation. *Journal of Entrepreneurial and Corporate Law*. 2018. No. 4 (SPS "ConsultantPlus").
18. Golenev V. V. State Purchases: Participation, Execution, Responsibility. Moscow: Editorial office of "Rossiiskaia Gazeta", 2019 (SPS "ConsultantPlus").
19. Federal Law of 18 July 2011 No. 223-FZ "On the Procurement of Goods, Works, Services by Certain Types of Legal Entities". *Collection of the Legislation of the Russian Federation*. 2011. No. 30 (part 1). Art. 4571.
20. Federal Law of 31 December 2017 No. 505-FZ "On Amendments to Some Legislative Acts of the Russian Federation". *Collection of the Legislation of the Russian Federation*. 2018. No. 1 (part 1). Art. 89.
21. Letter of the Federal Antimonopoly Service of 4 July 2018 No. IA/50875/18 "On the Violation by the Authorities of the Antimonopoly Legislation when Acquiring Property Without Conducting Competitive Procedures" (SPS "ConsultantPlus").
22. Federal Law of 26 July 2006 No. 135-FZ "On Protection of Competition". *Collection of the Legislation of the Russian Federation*. 2006. No. 31 (part 1). Art. 3434.
23. Beliaeva O. A. The Absence of Unreasonable Restrictions on Competition as a Principle of Corporate Procurement. In Ashfa D. M., Bashlakov-Nikolaev I. V., Beliaeva O. A. et al.; Egorova M. A. (ed.). *Topical Issues of Modern Competition Law: Collection of Scientific Papers*. Moscow: Iustitsinform, 2019. Issue 3 (SPS "ConsultantPlus").
24. Decision of the Supreme Court of the Russian Federation of 23 September 2019 No. 303-ES19-15756 (SPS "ConsultantPlus").