Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования

Санкт-Петербургский государственный университет

Институт «Высшая школа менеджмента»

**ВЛИЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ**

**НА КОРРУПЦИОННОЕ ПОВЕДЕНИЕ**

**В СФЕРЕ РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Выпускная квалификационная работа студента 4 курса бакалаврской программы, профиль – Государственное и муниципальное управление

**ЦЕНЁВОЙ Татьяны Геннадьевны**

*(подпись)*

Научный руководитель:

к.физ.-мат.н, доцент

ИВАНОВ Андрей Евгеньевич

*(подпись)*

Санкт-Петербург

2017

**СОДЕРЖАНИЕ**

[Введение 3](#_Toc483336887)

[Глава 1. Типологии коррупционного поведения 7](#_Toc483336888)

[1. Основные типологии коррупционного поведения 7](#_Toc483336889)

[2. О некоторых проблемах типологий коррупции 11](#_Toc483336890)

[3. Агентская типология моделей коррупционного поведения 13](#_Toc483336891)

[Глава 2. Политика РФ в сфере размещения госзаказа 21](#_Toc483336892)

[1. Регулирование и политика в сфере госзаказа в России 21](#_Toc483336893)

[2. Аукцион как основной инструмент размещения госзаказа в России 23](#_Toc483336894)

[3. Масштаб коррупционной деятельности в России 29](#_Toc483336895)

[Глава 3. Оценка вида и масштабов коррупционного поведения при размещении государственного заказа путем проведения аукциона 33](#_Toc483336896)

[1. Бюрократическая коррупция 33](#_Toc483336897)

[2. Тоталитарная коррупция 37](#_Toc483336898)

[3. Эффективная и квази-коррупция 38](#_Toc483336899)

[Заключение 42](#_Toc483336900)

[Список источников 43](#_Toc483336901)

[Приложения 44](#_Toc483336902)

Введение

Одной из главных проблем, препятствующих экономическому развитию России наравне с другими крупными мировыми державами, является высокий уровень коррупции в России. В рамках данной выпускной квалификационной работы (ниже – ВКР) изучается наличие проблемывысокого уровня коррупции в сфере размещения государственного заказа в Российской Федерации.

Объектом данного исследования является коррупция в сфере размещения государственного заказа в РФ. Предметом исследования – влияние государственной политики в сфере размещения государственного заказа в РФ регулирования коррупционного поведения на коррупционное поведение в этой сфере.

Целью исследовательской работы является исследование взаимосвязей между государственной политикой и видами и масштабами коррупции в сфере размещения государственного заказа в Российской Федерации.

Задачи работы:

* изучение типологий коррупционного поведения;
* идентификация политики РФ в сфере размещения государственного заказа;
* определение масштабов коррупционного поведения в рамках различных моделей коррупционного поведения в сфере размещения государственного заказа в РФ;
* исследование влияния основных инструментов регулирования сферы размещения государственного заказа на коррупционное поведение агентов;
* формирование рекомендаций по изменению государственной политики в целом и нормативно-правового регулирования в частности в сфере размещения госзаказа в РФ.

**Актуальность работы**

Из большого числа определений коррупции для дальнейшей работы выберем наиболее типичное: «Коррупция - это акт, в котором государственная власть используется для личной выгоды таким образом, который сопровождается нарушением установленных правил»[[1]](#footnote-1).

Коррупция имеет прямые издержки для граждан, поскольку средства отвлекаются от оплаты общественных благ, таких как безопасность, социальные услуги, инфраструктура и достойная заработная плата для учителей и государственных служащих. Но она также «отвлекает» затраты на экономическое (подрыв инвестиций и конкуренции на рынке) и политическое развитие. В зависимости от конкретной общественной цели, которой служит учреждение, социально-политические издержки могут быть связаны с преступностью, опасностями для здоровья, экологическим и иным ущербом. Валюта коррумпированного акта (способ осуществления коррупции – будь то взятка, спекуляция, кумовство или что-то еще) менее важна, чем то, как это искажает работу политической системы.

Коррупция в административной, законодательной и судебной сферах приводят к разбазариванию политического капитала государства путем потери судебной безопасности, ответственности перед обществом и международного престижа. Если чиновникам нельзя доверять, подрываются ценности гражданственности и гражданской службы, столь важные для управления.

**Предпосылки коррупции в России**

Одна из важных причин наличия коррупции в России – *переходное состояние страны*: от коммунизма с плановой экономической системой к рыночной.

Наряду с другими странами бывшего СССР в РФ, по мнению Р.Карклинс, процветает особенная – посткоммунистическая коррупция[[2]](#footnote-2). Её опасность заключается в том, что посткоммунистическая коррупция имеет много подтипов, некоторые из которых институционализированы. Рядом с мелкими действиями, такими как подкуп инспекторов ГИБДД или инспекторов-строителей, есть большая коррупция, осуществляющая незаконное влияние на политические решения на самом высоком правительственном уровне. Посткоммунистическая коррупция также включает в себя распоряжение государственными активами чиновниками, которые время от времени превращают целые государственные учреждения в частные вотчины. Хотя масштабы и конкретное сочетание коррумпированной практики отличаются от одной посткоммунистической страны к другой, их основные характеристики схожи во всем постсоветском пространстве2, что говорит о том, что причины коррупции находятся в системных особенностях предыдущих режимов и последующем переходе.

Роберт Клитгаард утверждает, что коррупция основана на «монополии + дискреционности - подотчетности»[[3]](#footnote-3). Предшествующие коммунистические режимы характеризовались монополиями всех видов, политическими, экономическими и социальными. Таким образом, нужно взглянуть на посткоммунистический институциональный контекст и спросить о том, в какой степени должностные лица сохраняют монополии на принятие решений или предоставление государственных услуг, сколько у них есть свободы действий и сколько ответственности за них. Связанные с этим вопросы – это эффективность разделения полномочий, надзора и прозрачности.

В коммунистическую эпоху государству принадлежало все: предприятия, ресурсы, недвижимость и другие средства производства. Переходное к частной собственности и рыночной системе время дало руководителям большие соблазны обогатиться огромными и разнообразными активами. Кроме того, многие квазиобщественные организации коммунистической эпохи, такие как спортивные клубы, профсоюзы или Красный Крест, также должны были стать подлинными гражданскими ассоциациями.

Кроме того, смена общественного строя повлекла за собой и *смену политико-экономических элит,* в определённые моменты времени имевшие влияние на законотворческую и правоприменительную деятельность государственных организаций, что также сказывается на появлении возможностей коррупционного поведения.

Значительным образом также повлияло на становление системы госзаказа в России *отсутствие опыта осуществления государственных закупок* в советские годы. Долгое время «множество часто совпадающих и противоречащих друг другу законов и указов исходило из целого ряда юрисдикций»[[4]](#footnote-4). Хотя отчасти это связано с дезорганизацией переходного процесса, в совокупности с полным отсутствием опыта подобной государственной деятельности это предоставляло широкие возможности для коррупционных маневров.

В РФ в 2010 году на уровне субъектов Российской Федерации, а с 2015 года – и органов местного самоуправления был внедрен институт оценки регулирующего воздействия существующих нормативных актов и их проектов с целью выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности[[5]](#footnote-5). Однако такая оценка нормотворческой деятельности органов государственной власти в сфере размещения госзаказа практически не осуществляется, что также затрудняет выработку оптимальной государственной политики в данной сфере.

Данная ВКР состоит из трёх глав. В первой из них исследованы различные типологии коррупционного поведения, выработанные в научном сообществе, определена наиболее релевантная для использования в анализе коррупционного поведения в системе государственных закупок в Российской Федерации.

В следующей главе выявлены этапы и характеристики правового регулирования рассматриваемой сферы в РФ, а также особенности внедрения регулятором электронного аукциона как основного способа размещения госзаказа.

В заключительной главе представлены результаты анализа практики осуществления закупок некоторыми государственными органами и бюджетными учреждениями Санкт-Петербурга и Ленинградской области с применением типологии коррупционного поведения, определённой в первой главе. В ней показаны возможности выявления случаев коррупционного поведения в сфере размещения госзаказа с указанием мер государственного регулирования, непосредственно на неё влияющих.

Глава 1. Типологии коррупционного поведения

1. Основные типологии коррупционного поведения

Для дальнейшей работы выделим основные условия возникновения и сохранения коррупции. Из приведённого выше определения коррупции видно, что их необходимо как минимум три[[6]](#footnote-6):

1. Дискреционная власть: соответствующее государственное должностное лицо должно обладать полномочиями по разработке или администрированию правил и политики дискреционным образом.
2. Экономическая рента: дискреционная власть должна позволять извлекать (существующие) ренты или создавать ренты, которые могут быть извлечены.
3. Слабые институты: стимулы, воплощенные в политических, административных и правовых институтах, должны быть такими, чтобы у чиновников оставался стимул использовать их дискреционные полномочия для извлечения или создания ренты.

Для работы над проблемами регулирования и воздействия на коррупционное поведение в процессе размещения государственного заказа целесообразно рассматривать типологии коррупционного поведения с точки зрения того, кто именно (на каком уровне) осуществляет коррупционные действия.

A. Джаин в своей типологии, развивая первоначальное предложение С. Роуз-Аккерман (1999)[[7]](#footnote-7), высказывает предположение о том, что существуют две формы коррупции, каждая из которых занимает крайние позиции в масштабе коррупционной деятельности. *«Большая коррупция»* (grand corruption) обычно выражается в действиях политической элиты, с помощью которых они используют свою власть для перераспределения финансовых потоков в процессе создания экономической политики. Она охватывает политиков, высшее и среднее чиновничество и сопряжена с принятием решений, имеющих особое значение, определяющих нормы регулирования экономической и других видов деятельности, а также политику государства по отношению к коррупции (законодательное регулирование, приговоры судов высших инстанций, изменение форм собственности и т.п.).

Второй, крайний тип, занимающий противоположное положение относительно масштабов и уровня коррумпированных чиновников во власти, это «*мелкая коррупция»* (petty corruption) (или бюрократическая коррупция1). Распространенная на среднем и низшем уровнях власти, она означает коррупционные действия назначенных бюрократов в их отношениях с их начальством (политической элитой) или с общественностью и связана с постоянным, рутинным взаимодействием чиновников и граждан (штрафы, регистрации, услуги в сфере здравоохранения, жилья, социального обеспечения и т.п.).

Р.Карклинс также предлагает рассматривать разные виды коррупции с точки зрения уровня их появления2 (таблица 1).

Таблица 1. Типология посткоммунистической коррупции (Р. Карклинс)

|  |  |
| --- | --- |
| **Вид коррупции** | **Характеристики вида** |
| I. Низкоуровневая административная коррупция | • Взяточничество чиновников за обхождение правил  • Преднамеренное чрезмерное регулирование, запутывание, дезорганизация  • Использование полномочий по лицензированию и контролю для вымогательства. |
| II. Распоряжение государственными активами в личных целях | • Распределение государственных ресурсов в качестве добычи для госчиновников  • Плохой менеджмент и спекуляция государственными ресурсами  • Спекуляция от приватизации  • Злоупотребление служебным положением в государственных закупках  • Непотизм, клиентелизм и «продажа» рабочих мест |
| III. «Захват государства» коррупционными сетями | • Фактический захват государственных учреждений для частного бизнеса или преступной деятельности  • Формирование сетей сговора с целью ограничения политической конкуренции  • Подрыв свободных выборов через предназначенные для этого фонды, скрытую рекламу и т. д.  • Злоупотребление законодательной властью  • Коррупция судебного процесса  • Неправомерное использование аудиторских, следственных и надзорных полномочий  • Использование компромата для политического шантажа и принуждения  • Коррупция в СМИ |

Составлена по: R. Karklins. Typology of Post-Communist Corruption / R. Karklins // Problems of Post-Communism – July/August 2002

Существует различие между злоупотреблением государственными деньгами для личной выгоды и злоупотреблением частными деньгами для воздействия на государственную политику. Также значение имеет различие между коррупцией государства внешними силами и коррупцией со стороны самого государства. В то время как оба являются политически вредными, последний опасен в большей степени, особенно если государственные учреждения становятся паразитическими или вымогающими.

В качестве характеристик первого вида – *низкоуровневой коррупции* – Карклинс выделяет то, что коррупция в повседневных бюрократических столкновениях между должностными лицами и гражданами, как правило, предполагает взятки за нарушение правил и положений. Исследования домашних хозяйств в отдельных посткоммунистических странах показывают, что на платежи полиции (особенно дорожной полиции) и службе здравоохранения, приходится примерно половина всех расходов на взятки. Незаконные платежи, связанные с системой образования, особенно ее более высокими уровнями, также относительно распространены2.

Также причинами коррупции на низких уровнях являются чрезмерная регулирование, путаница и дезорганизация. Вымогатели-бюрократы намеренно запутывают и увеличивают число правил, процедур, норм и требований по оплате пошлин или услуг, чтобы побудить общественность предлагать больше взяток[[8]](#footnote-8). Они могут также сократить часы работы, удержать информацию и в целом усугубить бюрократический процесс в максимально возможной степени, так как эти препятствия делают более вероятным то, что граждане предложат незаконные платежи. Как отмечает Сьюзен Роуз-Акерман, бюрократы ведут себя как монополисты, которые получают прибыль от роста цен, создаваемых дефицитом[[9]](#footnote-9). Коррупция чрезмерным регулированием также может быть связана с самостоятельными бюрократами, получающими психологическое удовлетворение от власти. Какими бы ни были мотивы, в нем, как правило, участвуют группы должностных лиц, которые также заинтересованы в том, чтобы не допустить реформаторов в деле сокращения бюрократических проволочек.

Применительно к процессу осуществления госзакупок данный тип коррупционного поведения выражается в случаях относительно мелких неправомерных действий со стороны заказчиков (в настоящей работе мы будем использовать термины государственный заказчик и заказчик как синонимы), выполняемых за вознаграждение, и не оказывающих прямое воздействие на выбор победителя торгов (например, за право участия).

Ко второму типу коррупции – *распоряжение государственными активами в личных целях* – Карклинс относит и коррупцию чиновников в государственных закупках. В своей работе, опирающейся на информацию о странах бывшего Советского Союза, она приводит данные Всемирного банка, согласно которым закупки по крупным государственным контрактам в Польше превосходят рыночные цены в два-три раза[[10]](#footnote-10). Злоупотребление служебным положением в государственных закупках означает, что частные фирмы получают чрезмерную прибыль за счет государственного кошелька, благодаря различным коррумпированным административным практикам. Они включают в себя обход правил о конкурентных торгах и конфликтах интересов, а также игнорирование принципов бережливости (как например, прецедент, когда некоторые чиновники Рижской думы приобрели Lincoln Navigator в качестве своего официального автомобиля2). Практикуются взятки и откаты (обычно от 5 до 10 процентов стоимости заказа), мошеннические оценки и отчетность. В дополнение к экономическим издержкам такая практика имеет политические издержки, что особенно отражается на утрате общественного доверия к государственным учреждениям.

Последний уровень коррупции, согласно данной типологии – *это «захват государства» коррумпированными сетями* (к примеру, фактический захват государственных учреждений для деловых интересов или преступной деятельности или создание сговорных сетей для ограничения политической конкуренции). Систематическая политическая коррупция на высоком уровне опасна тем, что может создать скрытый политический режим, противоречащий конституционной цели государственных учреждений. Ученые Всемирного банка придумали термин «захват государства» для определения незаконного предоставления частных доходов государственным служащим через неформальные, непрозрачные и весьма льготные каналы доступа[[11]](#footnote-11). Это может также произойти из-за неясных границ между политическими и деловыми интересами государственных чиновников, что особенно характерно для многих стран с переходной экономикой.

К данному виду коррупции также относится и сфера законотворчества. По мнению исследователей Всемирного банка, законы, в том числе и определяющие правила регулирования сферы государственных закупок, могли быть нелегально «приобретены» в коммерческих или уголовных интересах, а не в интересах государства и общества в широком смысле.

Во всех его формах захват государства имеет тенденцию подрывать или даже заменять законные и прозрачные каналы политического влияния и посредничества интересов, сокращая доступ конкурирующих групп и интересов к государственным должностным лицам. При этом автором типологии отмечается, что наиболее важные вопросы, которые следует задавать в каждом конкретном случае, связаны с тем, насколько политическая сеть служит общественному благу или самой себе, и степени, в которой она соблюдает закон и другие правила, регулирующие политическую систему.

Коррумпированно-элитные сети имеют тенденцию к расширению и самовоспроизводству. Страх перед раскрытием информации усиливает мотив для укрепления как сети, так и ее коррумпированных сделок, и, таким образом, многие политические решения оказываются мотивированы желанием защитить вовлеченных чиновников[[12]](#footnote-12). Боязнь разоблачения предыдущих коррупционных сделок ведет к дополнительным коррупционным действиям как путем шантажа, так и взяточничества для предотвращения расследований.

1. О некоторых проблемах типологий коррупции

В научных кругах также существует не нашедшее отражение в упомянутых типологиях мнение о том, что коррупция может повысить эффективность экономики. Коррупция, как утверждают, позволяет людям работать в условиях ошибочной государственной политики и бюрократизма, и рассматривается как рациональный ответ рынка на ранее существовавшие правительственные сбои. Одной из иллюстраций, предложенных Леффом, является дифференцированный ответ бюрократии в Чили и Бразилии на контроль цен на продукты питания, представленный в двух странах в период высокой инфляции в начале 1960-х годов[[13]](#footnote-13). В Чили бюрократия ввела в застой и производство продуктов питания в стагнации. В Бразилии в то же время, коррумпированная бюрократия фактически саботировала замораживание, и производство увеличилось в пользу потребителей, позволив быстрее выйти из экономического кризиса.

Понятие *эффективной коррупции*,вытекающей из вышенаписанного, основано на принципе выбора «второго лучшего»: при наличии ряда неизбежных искажений, создаваемых различными правительственными процедурами или политиками, коррупция может способствовать эффективности распределения ресурсов, позволяя агентам обходить такие процедуры или политику. Часто выделяются два конкретных канала, через которые коррупция может повысить эффективность распределения ресурсов: 1) коррупция ускоряет бюрократические процедуры («смазывает колеса»); 2) коррупция создает конкуренцию за (ограниченные) государственные ресурсы, в результате чего услуги предоставляются более эффективно, чем в противном случае (отсутствия коррупции)6.

Эти механизмы формализованы в «модели очереди» (‘queue model’), предложенной Луи[[14]](#footnote-14) и «аукционной моделью» (‘auction model’), предложенной Беком и Мэхером[[15]](#footnote-15). В «модели очереди» бюрократу поручается задача распределения профессиональных лицензий для физических лиц, которые стоят в очереди, чтобы их получить. Индивидуумы в разной степени не любят стоять в очереди, но эти различия не могут быть замечены бюрократом. Первыми лицензии покупают те, кто готов (и может) заплатить высокую взятку. Это простое правило минимизирует средние временные затраты на очередь: причина в том, что взятки показывают, насколько люди ценят ожидание (его отсутствие), а собирая максимальную взятку, бюрократ отдает приоритет тем, кто ценит быстрое получение услуги. При этом бюрократ не хочет замедлять скорость очереди: это уменьшит количество людей, входящих в очередь, до такой степени, что это уменьшит общий объём средств, поступающих от сбора взяток. В «модели аукциона» далее исследуется аналогия между взяточничеством и конкурентными, открытыми аукционами. Они фактически являются сходными: приз (например, профессиональная лицензия) распределяется одному и тому же предпринимателю по той же (ожидаемой) цене в соответствии с двумя соглашениями. Это связано с тем, что коррумпированные чиновники эффективно осуществляют скрытый аукцион и распределяют лицензии предпринимателям, предлагающим самые высокие взятки. Следовательно, единственное различие заключается в том, кто получает доходы.

В дополнение к этому, поскольку взятки подобны побочным платежам, логика теоремы Коуза предполагает, что коррупция может улучшить результаты переговоров между агентами в государственном и частном секторах. Это связано с тем, что взяточничество - это дешевый способ распределения богатства между политиками и агентами в частном секторе, и из-за этого у обеих сторон есть стимул максимизировать совокупное богатство. В отсутствие взяточничества, политик будет пытаться экспроприировать богатство другими, менее эффективными способами, и распределение ресурсов станет политически мотивированным и неэффективным. Таким образом, коррупция повышает эффективность, позволяя агентам частного сектора покупать себе выход из некоторых неэффективных возможностей, которые в противном случае были бы введены политиками.

Более того, в случаях нерационального регулирования со стороны государства бюрократы могут ограничивать конкуренцию с целью обогащения (эффективная коррупция) или же – действуя в интересах общества в целом, для получения действительно качественного товара, работы или услуги (квази-коррупция[[16]](#footnote-16)). Таким образом, нарушая принятые правила регулирования, коррумпированные чиновники предпринимают попытки исправить уже существующие государственные провалы. Модели такого рода не могут быть позиционированы в рамках типологий Джаин, Карклинкс и подобных типологиях, хотя определённо заслуживают пристального рассмотрения с целью улучшения системы регулирования государственных закупок.

3. Агентская типология моделей коррупционного поведения

В данной работе для дальнейшего исследования за основу взято применение модели принципала-агента или модели агентства к исследованию коррупционного поведения[[17]](#footnote-17), объединяющая основные положения упомянутых выше типологий коррупционного поведения.

Модель принципала-агента чаще всего используется в качестве методологической основы для моделирования коррупционного поведения: «Патологии в отношениях агент-принципал лежат в основе коррумпированных транзакций»[[18]](#footnote-18).

Эта модель была разработана для описания процессов в частном секторе и понимает агентские отношения как «договор, в соответствии с которым одно или несколько лиц (принципал) привлекают другого человека (агента) для выполнения какой-либо услуги от их имени, которая включает в себя делегирование некоторых полномочий принятия решений агенту»[[19]](#footnote-19). Соответственно, перед руководителем стоит задача формирования системы стимулов для агента, в которой отношение предпочтения агента, определенное на соответствующем наборе альтернатив, совпадает с (или в крайнем случае равно) предпочтением принципала.

В свою очередь, отправной точкой для моделирования процессов в государственном секторе является предположение о том, что для удовлетворения общественных потребностей политическая элита (руководитель) делегирует определенные полномочия по принятию решений государственным органам или другим государственным структурам, или, другими словами, назначенным бюрократам (агентам). Фактически, агент принимает действие, которое определяет выигрыш для принципала, принципал может легко наблюдать результат, но не действие агента, предпочтения агента могут отличаться от предпочтений принципала (асимметрия в предпочтениях), и так далее.

Однако, в отличие от частного сектора, применение модели принципала-агента в государственном секторе имеет свою специфику, связанную с тем, что в демократии политическая элита, в свою очередь, является агентом, который избирается населением для достижения социальных целей. Таким образом, идеальными предпочтениями в данном случае являются не предпочтения политической элиты, а предпочтения общества, и у нас есть несколько причин, чтобы обозначить общество как основного (базового)принципала. Следовательно, в модели есть три действующих лица, и это свойство можно рассматривать как атрибут модели принципала-агента государственного сектора[[20]](#footnote-20).

Соответствие предпочтений принципала и агента предпочтениям основного принципала заложено в основе данной типологии моделей коррупционного поведения (или, другими словами, типологии коррупционных моделей).

Введем некоторый набор альтернатив *Ω*, зафиксируем из этого множества альтернативы x и y и предположим, что основной принципал (принципал, агент) считает, что альтернатива x строго лучше y или равноценна ей: *x* BP *y* (*x* P *y*, *x* A *y*). Множество пар x и y (*x*, *y* ∈*Ω*), для которых основной принципал рассматривает *x* BP *y*, мы будем называть порядком предпочтений (или предпочтения) основного принципала, определенный на множестве *Ω*, и обозначать его как BP. Предпочтения принципала и агента (P and A) вводятся таким же образом.

В случае с государственными закупками набор альтернатив, как правило, представляет собой набор контрактов, который может быть определен следующим образом: *Ω=*{ω=(*x*1, *x*2, …, *xn*)}, где xi (i = 1, 2, ..., n) - значения критериев отбора и выбора победителя (если есть критерии выбора победителя, которые отличаются от критериев отбора).

Рассмотрим правовой акт, который вводит новый нормативный инструмент или регулирующий инструмент с накопленной практикой правоприменения. В этом случае правила регулирования предоставляют нам информацию о порядке предпочтений принципала, а накопленные практики принудительного исполнения (если они есть) - о порядке предпочтений агента.

Предположим, что на одном и том же множестве альтернатив определены предпочтения основного принципала, принципала и агента.

Определение 1. Мы говорим, что принципал (агент) является недобросовестным, если его порядок предпочтения отличается от порядка предпочтения основного принципала: P ≠ BP (А ≠ BP) и добросовестен, если верно обратное.

Если мы построим типологию моделей коррумпированного поведения или моделей коррупции на основе определения 1, мы обнаружим, что теоретически можно создать пять моделей, в зависимости от комбинации добросовестных/недобросовестных принципала и агента, включающих в себя наиболее важные положения типологий коррупционного поведения, рассмотренных выше.

Таблица 2. Основные направления моделирования коррупционного поведения

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| # | Принципал | Агент |
|  | Добросовестный  P =  BP | Добросовестный  А =  BP |
|  | Добросовестный  P = BP | Недобросовестный  А ≠  BP |
|  | Недобросовестный  P ≠  BP | Недобросовестный  А ≠  BP ( А ≠  P) |
|  | Недобросовестный  P ≠  BP | Недобросовестный  А ≠  BP ( А =  P) |
|  | Недобросовестный  P ≠ BP | Добросовестный  А =  BP |

Если принципал является добросовестным, то наделение агента порядком предпочтений принципала неизбежно приведет к достижению общественных целей, а в противном случае не позволит достичь их.

Для определения добросовестности принципала необходимо сначала выдвинуть гипотезы о свойствах предпочтений общества и построить модель приоритета основного принципала, а затем, основываясь на предложенном правиле, моделировать приоритет принципала и, наконец, выяснить, совпадают ли они или отличаются.

Предположим, что мы выявили добросовестность принципала. В этом случае у нас есть место для двух моделей в зависимости от добросовестности агента.

1. *Модель без коррупции.*

Если накопленная правовая практика не дает нам оснований считать агентов нечестными, мы получаем модель, которая тривиальна в терминах агентских отношений (P ≡ А ≡ BP). Назовем эту модель бескоррупционной: у агента есть возможность выбора и он склонен к выбору оптимальной альтернативы для общества.

1. *Модель бюрократической коррупции.*

Предположим, что правоприменительная практика позволяет нам идентифицировать существование агентов, которые нарушают правила и, возможно, политику регулирования:  A≠ P. Они, очевидно, недобросовестны:  A≠ P ≡ BP. Модели, основанные на предположении добросовестности принципала и недобросовестных действий агента (P ≡ BP, А ≠ BP), называются моделями бюрократической или административной коррупции (в типологии Джейн соответствует мелкой коррупции, Карклинс – первому и второму уровню коррупционного поведения).

Рассматривая вопрос осуществления государственных закупок, мы видим, что в этом случае агент наделен дискреционной властью и определенным бюджетом для осуществления закупок. В этой ситуации выполняются два из трех необходимых условий коррумпированного поведения6: соответствующее государственное должностное лицо обладает полномочиями по разработке или администрированию регламентов и политик дискреционным образом, и эта дискреционная власть может позволить ему извлечение существующих рент или создание ренты, которую можно извлечь.

В исследовании, основанном на предположениях добросовестности принципала и недобросовестных действий агента, Роуз-Аккерман рассмотрела ситуацию, в которой частное лицо пытается дать взятку бюрократу, чтобы получить государственный контракт[[21]](#footnote-21). В этом случае агент рассматривается как потенциальный «взяткодатель», а фактический уровень коррупции определяется тем, насколько хорошо разработаны институты, управляющие (коррумпированной) бюрократией6.

Современные исследования бюрократической коррупции развивают идеи работы Роуз-Аккерман и обычно связаны с анализом специфики асимметрии информации между вовлеченными сторонами[[22]](#footnote-22).

Таким образом, если бюрократическая коррупция выявлена, моделирование поведения агентов служит для удовлетворения целей антикоррупционной экспертизы: выявить и устранить возможности коррупционного поведения, а также оценить и укрепить стимулы к добросовестности агента[[23]](#footnote-23).

Предположим, что мы доказали, что порядок предпочтений принципала, основанный на вводимом инструменте регулирования, отличается от порядка предпочтений основного принципала. Такие результаты были получены для применения аукционов в случае закупки дифференцированных товаров17 и gравила линейного подсчета без порога[[24]](#footnote-24) в конкурсах на закупку тех же товаров20.

В модели бюрократической коррупции подразумевается, что политическая элита разработала регулятивные правила, основанные исключительно на интересах ее принципала, общества. В то же время рассмотрение политической элиты как агента, нанятого обществом, естественно ведет нас к восприятию политиков как «... максимизирующих агентов, которые преследуют свой эгоистичный интерес, а не как доброжелательные агенты, стремящиеся максимизировать совокупное благосостояние»[[25]](#footnote-25).

Это даёт основания для рассмотрения принципала с точки зрения его возможной недобросовестности.

Недобросовестность принципала может быть вызвана недостаточностью компетенций, а также ограниченной рациональностью, что особенно опасно для общества в условиях слабого института оценки регулирующего воздействия.

Если мы отказываемся от предположения о добросовестности принципала (P ≠ BP) и продолжаем рассматривать недобросовестного агента ( A≠ BP), то в зависимости от того, является ли агент склонным нарушать существующее регулирование (А ≠ P) или нет (А ≡ P), мы должны различать два типа моделей.

1. *Модель эффективной коррупции.*

В «модели очереди» и «аукционной»6 коррумпированные чиновники пытаются исправить уже существующие государственные неудачи. В этих моделях действия агента нарушают принятые правила регулирования, что позволяет нам идентифицировать различия в предпочтениях принципала и агента (А ≠ P) и, соответственно, существование проблемы агентства.

Модели этого типа, основанные на предположениях недобросовестности как принципала, так и агента, образуют класс моделей «эффективной коррупции» (P ≠ BP, А ≠ BP, А ≠ P)6.

В качестве примера такого рода коррупции Дж. Най видел коррупцию некоторых руководителей фабрик в бывшем Советском Союзе, что дало некоторую гибкость централизованной системе планирования[[26]](#footnote-26), а Лаффонт и Тироль - некоторые указания Министерство обороны США[[27]](#footnote-27).

В случае эффективной коррупции моделирование поведения агента должно быть в первую очередь направлено на выявление и устранение источников неэффективности регулирования и, соответственно, на сведение эффективной коррупции к бюрократической. В этом случае результатом антикоррупционной экспертизы является изменение как нормативных правовых актов, так и регуляторной политики.

1. *Модель тоталитарной коррупции.*

Тем не менее, принципал может создать систему стимулов для агента, которая будет предостерегать последнего от принятия каких-либо действий в противовес существующему регулированию. Такую модель (P ≠ BP, А ≡ P) можно назвать моделью тоталитарной коррупции.

В случае тоталитарной коррупции экспертиза по борьбе с коррупцией должна быть сведена к оценке нормативного воздействия и определению того, что лежит в основе неэффективного регулирования: вертикальная коррупция1 или ограниченная рациональность. Это должно привести к изменению нормативной политики и практики регулирования, особенно в плане расширения дискреционных полномочий и обязанностей агентов.

Таким образом, мы видим, что линейный подход Джаина, ограничивающий масштабы коррупционной деятельности бюрократической коррупцией и крупной коррупцией, не совсем удовлетворителен для построения типологии моделей коррупционного поведения, в частности, из-за различных форм моделей, связанных с большой коррупцией.

1. *Модель квази-коррупции.*

Рассмотрим последнюю модель из таблицы 1, которая основана на предположениях недобросовестности принципала и добросовестности агента (P ≠ BP, А ≡ BP).

Определение 2. Действия добросовестного агента, нарушающие правила регулирования, создаваемые недобросовестным принципалом, будут называться квазикоррупционным поведением16.

Определение 3. Модель, которая исследует поведение добросовестного агента в институциональных условиях, созданная недобросовестным руководителем, будет называться квазикоррупционной моделью16.

Из определения 2 следует, что в условиях квазикоррупции агенты имеют дискреционные полномочия шире, чем в тоталитарном случае. Поэтому анализ применения этой власти может позволить нам определить основные направления изменения регуляторной политики и, соответственно, правила регулирования.

Итак, внедрение модели квазикоррупции позволяет нам завершить построение типологии коррумпированных моделей поведения, основанной на методологии агентских отношений.

Таблица 3. Типология агентских моделей коррупции

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Принципал** | **Агент** | **Название модели** |
| 1. | Добросовестный  P = BP | Добросовестный  А = BP | Отсутствие коррупции |
| 2. | Добросовестный  P = BP | Недобросовестный  А ≠ BP | Бюрократическая коррупция |
| 3. | Недобросовестный  P ≠ BP | Недобросовестный  А ≠ BP ( А ≠ P) | Эффективная коррупция |
| 4. | Недобросовестный  P ≠ BP | Недобросовестный  А ≠ BP ( А = P) | Тоталитарная коррупция |
| 5. | Недобросовестный  P ≠ BP | Добросовестный  А = BP | Квази-коррупция |

Можно заключить, что модель 2 соотносится с моделью мелкой коррупции (по Джейн), низкоуровневой коррупцией (по Карклинс); модели 3-5 являются моделями крупной или вертикальной коррупции (Джаин) и соответствуют распоряжению госактивами в личных целях и «захвату государства» коррумпированными сетями (по Карклинс), однако данная типология охватывает больший набор вариаций коррупционного поведения (эффективная, квази-коррупция) и лучше подходит для дальнейшей работы

**Глава 2. Политика РФ в сфере размещения госзаказа**

1. **Регулирование и политика в сфере госзаказа в России**

В создании собственной системы государственных закупок в РФ можно выделить несколько этапов.

В период с 1992 по 1997 годы было принято много документов, призванных стать правовой основой для государственных закупок, среди них – президентский указ № 826 от 7 августа 1992 г. «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы»[[28]](#footnote-28) и постановление правительства о его реализации, Федеральный закон № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»[[29]](#footnote-29) и другие. Однако данные законодательные акты не закрепляли тендеры на публичные контракты в статусе обязательных, вследствие чего существовали возможности для коррупции и требовалось совершенствование правовой базы.

Затем были приняты Указ Президента РФ от 08.04.1997 №305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»[[30]](#footnote-30) и Федеральный закон № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»[[31]](#footnote-31). Данные правовые документы, должны были стать основой строящейся системы регулирования государственных закупок. Основные положения этих документов брали за основу принципы принятого в 1994 году «Типового закона о закупках товаров, строительных работ и услуг» (Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services), разработанного Организацией Объединённых Наций, включающего накопившийся за десятилетия международный опыт в области государственных и общественных закупок[[32]](#footnote-32). Так, открытый конкурс был признан предпочтительным методом государственного заказа, разрешены открытые и закрытые, одно- и двухэтапные торги и запросы котировок.

Однако в отличие от рекомендаций Типового закона вышеупомянутые правовые документы оставили существенный правовой вакуум в системе государственных закупок, поскольку их положения препятствовали созданию адекватной системы мониторинга[[33]](#footnote-33).

В следующем этапе развития системы (2006 - 2013 гг.) развитие национальной системы государственных закупок было связано с принятием Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»[[34]](#footnote-34), включая в российскую систему госзакупок также и процедуру очного аукциона, не рассматривавшуюся в качестве допустимой Типовым законом.

Таблица 4. Основные регулятивные инструменты согласно ФЗ №94.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Инструмент регулирования** | **Цель внедрения** |
|  | Установление предельно низких ценовых порогов | Ограничить право агента присуждать относительно небольшие контракты по своему усмотрению |
|  | Выбор обратного аукциона в качестве предпочтительного метода закупок, который является обязательным для товаров и услуг, включенных в достаточно широкий список аукционов | Минимизировать роль агента в выборе лучшего поставщика |
|  | Запрет на ограниченные торги (кроме тендеров, с участием информации, считающейся государственной тайной) и двухступенчатые тендеры; отказ от проведения переговорных процедур | Уменьшить роль агента в выборе лучшего поставщика  Чтобы минимизировать взаимодействие между агентом и поставщиками |
|  | Ограничение применяемых критериев квалификации / репутации | Уменьшить роль агента в выборе лучшего поставщика |
|  | Принятие единообразного закона о закупках для всех уровней власти (федеральный, региональный, муниципальный); | Разработать Государственную систему государственных закупок и повысить ее эффективность |
|  | Назначение координирующего (Минэкономразвития) и контролирующего органов (Федеральной антимонопольной службы) в области государственных закупок | Разработать Государственную систему государственных закупок и повысить ее эффективность  Уменьшить стимулы для агента и поставщиков к недобросовестному поведению |
|  | Разработка мощной информационной системы | Разработать Государственную систему государственных закупок и повысить ее эффективность  Способствовать прозрачности в государственных закупках и уменьшать стимулы агента к недобросовестному поведению |
|  | Установление суровых наказаний за нарушения при публичных закупках | Уменьшить стимулы для агента и поставщиков к недобросовестному поведению |

На четвертом этапе развития системы государственных закупок в России (с 2014 года по настоящее время), связанном с принятием и вступлением в силу Федерального закона № 44-ФЗ «О системе контрактов при закупке товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд»[[35]](#footnote-35), основные регулирующие инструменты, перечисленные в Таблице 4, в основном остались.

Из Таблицы 4 видно, что основные регулятивные инструменты, которые были внедрены на современном этапе развития системы государственных закупок России, направлены на ограничение дискреционной власти общественных покупателей (1-4), предотвращение их рентоориентированного поведения (3, 6-8) и усиление институтов (5-8). Поскольку дискреционная власть общественного покупателя, поведение в поисках ренты и слабость институтов являются необходимыми условиями коррумпированного поведения6, комплекс вышеупомянутых регулятивных инструментов можно рассматривать как стратегию, направленную на борьбу с коррупционным поведением. Таким образом, государственная политика России в области государственных закупок может быть определена как антикоррупционная политика.

1. Аукцион как основной инструмент размещения госзаказа в России

В РФ на сегодняшний день законодательно разрешены и реализуются следующие способы реализации госзаказа: закупка у единственного поставщика, электронный аукцион, открытый конкурс, запрос предложений и запрос котировок, а также в некоторых случаях – закрытые процедуры торгов. При этом с 2013 года в РФ существует обширный перечень товаров, работ и услуг, в случае осуществления закупок которых государственный заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (т.н. Аукционный перечень)[[36]](#footnote-36), который делает данный способ размещения госзаказа основным: по данным Министерства экономического развития РФ почти 60% закупок проводятся путём проведения аукциона (здесь и далее под аукционом будет подразумеваться аукцион в электронной форме, если не оговорено иное)[[37]](#footnote-37). Именно поэтому в оценке влияния государственной политики на коррупционное поведение в сфере размещения госзаказа в РФ основное внимание будет уделено именно процедуре электронного обратного аукциона.

Введение электронных аукционов должно было обеспечить более лёгкий доступ к размещению заказов поставщикам, а также затруднить возможность сговора поставщиков и привести к снижению уровня коррупции. Впоследствии это должно было привести к повышению уровня конкуренции в аукционах и увеличению размера снижения цен в ходе их проведения.

При сравнении с зарубежной практикой осуществления закупок видна существенная разница в подходе к выбору способа размещения заказа: в то время как в Типовом законе основным способом закупки считается открытый конкурс, а при использовании другого – необходимо предоставление соответствующему органу письменного обоснования данного выбора, в России же с 2013 года таковым позиционируется аукцион со всеми его преимуществами и недостатками, а использование других видов размещения заказа навлекает на себя большее внимание со стороны контролирующих органов (ФАС и др.).

Основные преимущества использования в качестве способа закупки электронного обратного аукциона включают снижение закупочных расходов, повышение эффективности на рынке, совершенствование процесса закупок и доступ к глобальной базе поставщиков[[38]](#footnote-38).

* *Снижение стоимости покупки.* Наиболее очевидная выгода от обратных аукционов заключается в экономии затрат на покупку для покупателя. Более того, поскольку многие компании, которые используют обратные аукционы, закупают значительные объемы товаров и услуг, они могут воспользоваться еще большим преимуществом экономии затрат. Значительная экономия позволила компаниям воспользоваться краткосрочным увеличением прибыли и резким возвратом инвестиций. Кроме того, поскольку обратные аукционы проводятся гораздо быстрее, чем традиционные аукционы, сбережения реализуются намного быстрее.
* *Повышение эффективности рынка.*Способность рынка объединять покупателей и продавцов в открытой среде имеет решающее значение для определения истинной ценности продукта или услуги. Эффективность обратных аукционов может быть обусловлена следующими факторами:
* Поставщики могут видеть ставки других, и, таким образом, покупатели выигрывают от поставщиков, «борющихся с ценой».
* Торги не ограничиваются только физически присутствующими. Он устраняет географические ограничения и ведет к глобальному поиску лучшей цены.
* Возможность обратного аукциона включить большее количество поставщиков и обеспечить прозрачность процесса торгов делает возможным эффективное использование избыточных мощностей поставщика для удовлетворения спроса покупателя.
* *Эффективность процесса закупок.*Решения принимаются одним щелчком мыши, и переговоры завершаются в течение одного рабочего дня. В каком-то смысле переговоры сводятся к системе, которая позволяет поставщикам вести переговоры между собой.
* *Доступ к большой базе поставщиков.* При традиционных торгах компании ограничивались выбором только поставщиков в своих географических регионах, с которыми они были знакомы. Технологические возможности обратных аукционов могут распространяться на гораздо более широкую сеть по всему миру и позволять компаниям, находящимся за тысячи миль, конкурировать. Это также может увеличить базу поставщиков, предоставив возможность конкурировать небольшим компаниям. Обратный аукцион является более открытым и прозрачным процессом и дает возможность и новым компаниям конкурировать, если они соответствуют квалификационным требованиям покупателя.

Кроме того, как было сказано ранее, применение электронного аукциона позволяет снизить некоторые коррупционные риски: снижает дискреционную власть должностных лиц, уменьшает возможности для переговоров между поставщиком и покупателем, уменьшает размер возможной для извлечения экономической ренты.

Однако использование электронного аукциона подразумевает также и многие минусы как для покупателей, так и для поставщиков37. Для покупателей опасности выражаются в следующем.

* *Опасность для стратегических отношений.*Обратные аукционы противоречат недавней тенденции, ориентированной на стратегические отношения и партнерские отношения с поставщиками, что необходимо для обеспечения максимальной эффективности и эффективности в цепочке поставок. Недавнее эмпирическое исследование показало, что большой упор на два основных преимущества обратных аукционов, снижение закупочных цен и экономию времени (эффективность процесса закупок) отрицательно сказывается на сотрудничестве между покупателями и поставщиками и стратегических отношениях поставщиков[[39]](#footnote-39).
* *Более высокая конечная стоимость покупки.* Сосредоточив внимание на поиске поставщика с самой низкой ценой, процесс обратного аукциона может в конечном счете привести к более высоким фактическим затратам, поскольку другие неценовые факторы не учитываются в процессе.Для того, чтобы выиграть торги, поставщик должен снизить свою маржу до минимума, что исключает место для какой-либо корректировки и адаптации поставщика к непредвиденным ситуациям. Кроме того, процесс обучения работе с новым недорогим поставщиком может увеличить общую стоимость товара покупателем[[40]](#footnote-40).
* *Эрозия цепочки поставок.*Первоначальная экономия на стоимости покупки, вызванная обратными аукционами, не может поддерживаться в течение длительного периода времени. После первоначального периода рыночная неэффективность будет устранена, а цены станут стабильными, в результате чего неконкурентоспособные поставщики будут ликвидированы. Однако, если цена еще больше снизится, некоторые жизнеспособные поставщики также не смогут выжить. С течением времени, эрозия базы поставок приведет к снижению конкуренции и, в конечном счете, более высокой переговорной силе поставщиков.
* *Атрибутивные коррупционные риски.* При применении аукционов возникают: риск второй цены (закупка осуществляется по цене издержек второго поставщика), риски демпинга и сговора, а также риск информационной открытости17.

Для поставщиков использование аукциона чаще всего выражается вопасениях относительно негативного воздействия обратных аукционов на их размывание маржи и потери объема продаж[[41]](#footnote-41). В частности такое действие оказывает риск, связанный с новыми участниками рынка. Учитывая, что новый участник имеет высокую мотивацию для приобретения нового клиента, он готов сократить минимальный размер прибыли до минимума, обойдя уже существующих на рынке игроков.

Более того, когда речь заходит о неценовых вопросах, таких как качество, обслуживание и доставка, более 50% поставщиков, опрошенных после обратного аукциона, посчитали невозможность выразить свои полные возможности как недостаток электронного механизма торгов[[42]](#footnote-42). Также, среди поставщиков распространена уверенность в том, что покупатели действуют оппортунистически.

Таким образом,учитывая упомянутые выше преимущества и проблемы использования аукционов в государственных закупках, использование обратных аукционов выгодно при соблюдении некоторых требований к условиям закупки. На основе опыта проведения обратных аукционов было выявлено, что добросовестным агентом при выборе аукциона как способа размещения государственного заказа должны учитываться следующие факторы: характеристики продукта, характеристики рынка и взаимоотношения между покупателем и поставщиком.

* *Характеристики продукта.*Продукт является лучшим кандидатом для закупки методом обратного аукциона, если он основан на цене, т.е. цена покупки составляет наибольшую часть его ценности[[43]](#footnote-43), она может быть легко выражена количественно. Обратный аукцион можно использовать более эффективно, если элемент покупки имеет четко определенные атрибуты, которые могут быть выражены покупателем и интерпретированы поставщиками одинаково. Наилучшие и безопасные применения обратного аукциона - покупка товаров: такие предметы отвечают двум вышеуказанным требованиям. Кроме того, обычно это зрелые стандартные продукты, выпускаемые многими поставщиками.
* *Рыночные характеристики.*Высокая степень конкуренции между поставщиками является ключевым рыночным фактором, влияющим на успех обратных аукционов. Чем выше число конкурирующих поставщиков и чем больше их соперничество, тем эффективнее будет процесс обратного аукциона в снижении цены. Хотя требуемое минимальное количество поставщиков зависит от конкретного продукта и рынка, исследования дали приблизительную цифру четыре или пять[[44]](#footnote-44). Эмпирические данные показывают, что аукционы с большим числом поставщиков более успешны[[45]](#footnote-45). Другим фактором, способствующим росту рынка, является объем договора купли-продажи. Больший объем может привлечь большее количество поставщиков, что, в свою очередь, приведет к повышению конкуренции и снижению цен.
* *Отношения между покупателем и поставщиком.* Можно выделить два крайних вида отношений между покупателем и поставщиком. С одной стороны это транзакционный обмен, который ведется на расстоянии вытянутой руки, ориентирован на текущую транзакцию, имеет краткосрочные контракты и часто выбирает поставщика исключительно на основе сравнительной цены. С другой стороны, это реляционный обмен, где отношения гораздо более тесные и стратегические, и другие неценовые атрибуты - такие как качество, надежность, технологический потенциал, организационная культура и цели - имеют решающее значение при выборе поставщика. Покупатель делает долгосрочные обязательства перед поставщиком, а поставщик делает значительные инвестиции для удовлетворения требований покупателя. Очевидно, что обратные аукционы более подходят для взаимоотношений с транзакционными поставщиками. Организации, использующие транзакционные обменные отношения, реализуют большую экономию времени и стоимости от применения обратных аукционов37. Другим критическим фактором успеха обратного аукциона является отбор поставщиков для участия в аукционе. Поставщик должен пройти предварительную квалификацию, прежде чем приглашаться на аукцион, т.к. неквалифицированные поставщики могут увеличить стоимость аукциона для покупателя. Кроме того, их присутствие снижает доверие к аукциону для других поставщиков, которые могут отказаться или не продолжать процесс торгов честно.

Основная критика обратных аукционов заключается в том, что они предоставляют контракты, основанные исключительно на цене, и не учитывают неценовые вопросы. Хотя этот подход делает процесс очень эффективным, он не является адекватным для продуктов, для которых неценовые вопросы являются критическими, в частности – дифференцированные товары. Другой подход к данной процедуре заключается в том, что покупатель не обязуется предложить самую низкую цену, но использует обратный аукцион как инструмент «отбора», чтобы идентифицировать несколько поставщиков с низкой ценой, и впоследствии рассматривает их эффективность по неценовым вопросам, чтобы выбрать тот, который предоставит контракт.

Схожие принципы выбора аукциона в качестве способа размещения госзаказа указаны и в Типовом законе:

1. возможность формулирования формализованного описания закупаемых товаров (работ, услуг);
2. наличие конкурентного рынка для данных товаров;
3. наличие количественно измеримых критериев оценки альтернатив и возможность их выражения в деньгах.

Учитывая написанное выше, нарушение данных принципов означает недобросовестность субъекта, принимающего решение о выборе способа закупки (принципала или агента).

1. Масштаб коррупционной деятельности в России

С целью определения масштаба и типов коррупционного поведения, рассмотрим некоторые эмпирические данные из Обзора деловой среды и эффективности предпринимательства (BEEPS)[[46]](#footnote-46), являющегося совместной инициативой Европейского банка реконструкции и развития (EBRD) и Всемирного банка. В опросе предприятий приняли участие владельцы бизнеса и топ-менеджеры основных представляющих интерес секторов бизнеса (строительство, розничная торговля, оптовая торговля, гостиницы, рестораны, транспорт, склад, связь и информационные технологии). Учитывалось мнение официальных (зарегистрированных) компаний с пятью или более сотрудниками, кроме компаний с 100% участием государства (не включены в BEEPS).

Рассмотрим данные Всемирного банка, касающиеся оценки уровня коррупции в странах. Данные о коррупции в сфере государственных закупок в России, отобранные по результатам опросов BEEPS II - BEEPS V, выглядят следующим образом.

Таблица 5.Оценка уровня коррупции с системе государственных закупок РФ

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Экономика** | **Год** | **Процент фирм, ожидающих необходимости давать взятки для заключения контрактов с государством** |
| Все страны |  | 26.1 |
| Высокий доход: не-ОЭСР |  | 10.6 |
| Российская Федерация | 2002 | 28.9 |
| Российская Федерация | 2005 | 30.1 |
| Российская Федерация | 2009 | 47.0 |
| Российская Федерация | 2012 | 30.9 |

Представленные в таблице данные говорят о том, что 30,9% людей дают взятки для заключения контракта с государством, следовательно, при отсутствии поводов считать регулятора недобросовестным, в России широко распространена бюрократическая коррупция.

*Модель бюрократической коррупции.* Российская Федерация относится к числу стран, которые с целью борьбы с бюрократической коррупцией впервые ратифицировали Конвенцию ООН против коррупции, принятую резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи 31 октября 2003 года, и чтобы "...периодически оценивать соответствующие правовые документы и административные меры с целью определения их адекватности для предотвращения и борьбы с коррупцией" разработала Федеральный закон № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов"[[47]](#footnote-47) и постановление Правительства РФ №96 с тем же названием[[48]](#footnote-48).

Развитие государственных закупок в РФ сформировало специфическую коррупцию - практику откатов: публичный покупатель ограничивает конкуренцию в тендере, после чего платит выбранному победителю завышенную цену, который, наконец, делится с последним своим профицитом. Принципал, внедряя широкое использование электронного аукциона надеется избавиться от бюрократической коррупции, пытаясь как можно сильнее снизить усмотрение агента (табл. 4). Этот подход не совпадает с международным опытом и имеет последствия, которые будут рассмотрены в следующем подразделе.

*Модели эффективной и квази-коррупции.* В Российской Федерации в 2011 году открытые аукционы были полностью заменены электронными аукционами для всех типов органов государственных закупок. Правительство было убеждено, что применение электронных аукционов поможет поставщикам принимать участие в процессе закупок, обеспечить сокращение коррупции и препятствовать возможности сговора со стороны поставщиков, что впоследствии приведет к усилению конкуренции на аукционах и увеличению размера снижения цен.

Однако конкуренция на аукционах значительно уменьшилась и, кроме того, по данным Федеральной антимонопольной службы, процент проведенных аукционов, которые не состоялись (в основном, из-за получения одной заявки), был чрезвычайно высоким.

Таблица 6. Первые результаты внедрения электронного аукциона.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Критерий** | **Первое полугодие 2011** | **Первое полугодие 2012** |
| Процент несостоявшихся аукционов | 63.9 | 59.1 |
| Средняя скидка по цене на аукционе (%) | 17.3 | 17.6 |

Источник: данные ФАС.

Таким образом, резкое снижение конкуренции на аукционах и значительное число неудачных аукционов не могут быть объяснены ничем, кроме недобросовестных действий государственных покупателей, ограничивающих конкуренцию в пользу заранее избранного «фаворита».

В то же время различные обследования, включая опрос BEEPS V, показали, что уровень коррупции в Российской Федерации в целом и в государственных закупках, в частности, был значительно ниже, не более 30,9% для аукционов по Таблице 5.

Одна из возможных гипотез для объяснения выявленных несоответствий заключается в предположении о существовании «квази-коррупционного» поведения организации-заказчика. В этой гипотезе конкуренция может быть ограничена обоими, как недобросовестными, так и добросовестными государственными покупателями, чтобы избежать атрибутивных аукционных рисков: риск второй цены, риски демпинга и сговора и риск информационной открытости17, которые являются чрезвычайно высокими в случае закупки дифференцированных товаров.

Недобросовестный публичный покупатель стремится получить взятки, добросовестный пытается добиться эффективности в государственных закупках. Поскольку применение аукционов в случае закупки дифференцированных товаров может быть предписано только недобросовестным принципалом17, в первом случае верны предположения об эффективной коррупции, а во втором – о квази-коррупции.

*Модель тоталитарной коррупции.* Вернемся к рассмотрению покупки дифферинцированных товаров на аукционе. В рамках своей стратегии борьбы с коррупцией регулятор предоставляет комплекс мер, направленных на то, чтобы не допустить, чтобы агент ограничивал конкуренцию на аукционе или применял конкурс на приобретение товаров, среди которых – контроль со стороны Федеральной антимонопольной службы и проверки правоохранительных органов.

Если в этих обстоятельствах агент проводит аукцион без ограничения конкуренции, его предпочтения и предпочтения принципала одинаковы, а допущения тоталитарной модели коррупции верны. Однако в условиях свободного доступа поставщиков к рынку государственных закупок весьма вероятно, что агент столкнется с демпинговыми поставщиками, что поставит под угрозу финансовую эффективность и качество закупок.

Подведем итоги выявленным в документе типам коррупционного поведения в таблице, в котором показано, какие последствия может иметь применение электронных аукционов при государственных закупках.

Таблица 5. Поведение заказчика в условиях электронного аукциона

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Приобретаемые товары  Поведение заказчика | Однородные товары | Дифференцированные товары |
| Не ограничивает конкуренцию | Нет коррупции | Тоталитарная коррупция |
| Ограничивает конкуренцию | Бюрократическая коррупция | Эффективная коррупция |
| Квази-коррупция |

Глава 3. Оценка вида и масштабов коррупционного поведения при размещении государственного заказа путем проведения аукциона

В ходе практической части работы на предмет соответствия рассмотренным типам коррупционного поведения была проанализирована выборка, состоящая из закупок государственными органами РФ, размещённых на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок zakupki.gov.ru (свыше 500 шт). Были изучены государственные закупки, осуществлённые комитетами Правительств Санкт-Петербурга и Ленинградской области и некоторыми другими бюджетными учреждениями за 2016 год.

При анализе закупок (прежде всего, аукционов – как наиболее распространённого способа размещения заказа) учитывались количество участников процедуры (подавших заявку, допущенных к процедуре, реально принимавших в ней участие), снижение итоговой цены закупки относительно Наибольшей максимальной цены контракта (далее – НМЦК), предмет закупки, в некоторых случаях – Техническое задание закупки.

Целью данного этапа ВКР было выявление недостатков нормативно-правового регулирования в сфере государственных закупок, (недобросовестное поведение принципала) и/или агента (должностных лиц, действующих в интересах государственного органа) для иллюстрации проблем в государственном регулировании сферы размещения государственного заказа в Российской Федерации.

Случаи вероятного коррупционного поведения были распределены в соответствии с типологией, принятой в главе 1.

1. Бюрократическая коррупция

В случае бюрократической коррупции мы принимаем, что принципал является добросовестным, то есть принятые правила регулирования торгов рациональны и эффективны. Применительно к аукционам это означает, что предметом закупки являются однородные товары (работы, услуги), к которым можно составить формализованное описание, выраженное в количественно измеримых критериях, а также существует конкурентный рынок данных товаров, что позволит добиться значительной экономии при закупках.

Однако при этом существуют указания на недобросовестное поведение агентов в процессе осуществления закупки, а именно – ограничения конкуренции при осуществлении торгов. Индикаторами данного поведения являются, во-первых, отсутствие снижения или малое снижение в процессе торгов цены контракта относительно НМЦК, во-вторых, малое количество участников, реально принимавших участие в торгах, что свидетельствует о низком уровне конкуренции.

Искусственное ограничение конкуренции может производиться путём указания в составе документации закупки требований, «заточенных» под определённого поставщика, а также нарушений в процессе закупки, в результате чего заявки конкурентов либо не допускаются, либо вообще не участвуют в торгах. Так, по информации председателя Контрольно-счётной палаты Петербурга Вадима Лопатникова, наиболее часто это делается путем установления необъективных требований к товарам или установления требований, противоречащих ГОСТам, или же «заказчики не соблюдают сроки публикации информации на официальном сайте госзакупок, не соблюдают требование о размещении информации об изменении и исполнении контрактов» [[49]](#footnote-49). Также возможны манипуляции путем «заключения контрактов без своевременного и достаточного обеспечения исполнения контракта»; путем игнорирования рекомендаций Минэкономики РФ по расчету и обоснованию начальной максимальной цены контракта, «в результате чего полученные ценовые предложения принимаются к рассмотрению при отсутствии в них детальных расчетов цен товаров, работ, услуг».

Комиссии, принимающие решение о допуске заявки к торгам также зачастую вовлечены в противоправные действия. С одной стороны, по словам Вадима Владимирова, руководителя Санкт-Петербургского УФАС России, они незаконно отсекают «чужаков», признавая их заявки несоответствующими требованиям документации и Закона о контрактной системе49. С другой стороны, также с нарушением закона они признают заявки необходимых компаний соответствующими этим требованиям, что в конечном итоге приводит к наличию одной единственной заявки в финальном этапе процедуры госзаказа и отсутствию экономии бюджетных средств.

Ещё одним способом недобросовестной конкуренции и «заточки» под нужного исполнителя специалисты в некоторых случаях считают демпинг: в ходе аукциона цена закупки товара, работы или услуги сильно снижается (демпингом считается снижение цены относительно НМЦК на 25% и более35), позднее выигравшая организация заявляет, что не в состоянии выполнить работы (осуществить поставку товара, услуги) за полученную сумму. Тогда заказчику предстоит либо найти способ доплатить исполнителю, либо проводить торги заново, рискуя снова нарваться на демпинг или же сорвать сроки исполнения работ. Заказчики нередко выбирают первый вариант, так например, по информации Контрольно-счётной палаты, доплаты производятся путём «изменения существенных условий контрактов, когда менялись условия выплаты и сроки погашения авансов по контрактам»49, поэтому такое поведение действительно может быть предусмотрено заранее, в том числе с участием представителей госзаказчика.

По данным Контрольно-счетной палаты Петербурга, проводившей аудит госзакупок и плановые проверки торгов, общая доля проверенных контрактов, содержавших те или нарушения составляет до 60%49.

В рамках анализа закупочной деятельности комитетов Санкт-Петербурга и Ленинградской области было выявлено значительное количество аукционов, в которых с высокой долей вероятности применялись меры по ограничению конкуренции.

Так, Следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Ленинградской области в 2016 году осуществило 5 закупок автомобильного топлива (АИ-95, АИ-92, ДТ) для собственных нужд, в каждой из которых принимал участие только один участник. В каждом случае в результате рассмотрения единственной заявки на участие в электронном аукционе контракт заключался с единственной компанией участвующей в торгах – Общество с ограниченной ответственностью "Оптовая Фирма "Петербургская Топливная Компания", а экономии в результате проведения аукциона не достигалось.

Таблица 7. Аукционы на закупку автомобильного топлива для нужд СУ СК РФ по ЛО

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Дата размещения извещения о закупке в ЕИС** | **Кол-во поданных заявок на участие аукционе** | **Кол-во заявок, допущенных к участию в аукционе** | **Кол-во участников действительно принимавших участие в аукционе** | **НМЦК (руб)** | **Цена контракта (руб)** | **Снижение цены (%)** |
| 1. | 25.01.2016 | 1 | 1 | 1 | 2986100 | 2986100 | 0 |
| 2 | 30.04.2016 | 1 | 1 | 1 | 1060200,5 | 1060200,5 | 0 |
| 3. | 16.08.2016 | 1 | 1 | 1 | 664400 | 664400 | 0 |
| 4. | 28.09.2016 | 1 | 1 | 1 | 930880 | 930880 | 0 |
| 5. | 17.11.2016 | 1 | 1 | 1 | 613450 | 613450 | 0 |

Источник: Единая информационная система (zakupki.gov.ru).

Также Следственным управлением Следственного Комитета Российской Федерации по Ленинградской области было осуществлено 23 закупки услуг по уборке помещений следственного отдела в разных городах Ленинградской области на суммы от 45 до 125 тысяч рублей. Датой размещения всех извещений о проведении электронных аукционов и начала подачи заявок является 30 декабря 2016 года, датой окончания – 12 января 2017 года. В результате рассмотрения единственной заявки на участие в электронном аукционе во всех случаях были заключены контракты с индивидуальным предпринимателем Бровиной Светланой Владимировной (информация о данных закупках указана в Приложении 1). Кроме того, с тем же индивидуальным предпринимателем на протяжении года были заключены также и контракты на оказание услуг по управлению автотранспортными средствами Заказчика категорий "В" или "В"и"D", включающие в себя перевозку имущества и пассажиров для нужд СУ СК РФ по Ленинградской области на суммы от 40 до 315 тысяч рублей. В 50 рассматриваемых случаях заявка данного ИП была также единственной (см. Приложение 2). Количество таким образом выигранных тендеров и общая сумма заключённых контрактов свидетельствуют о наличии тесных связей между заказчиком и победителем аукционов.

В приложении 3 выделены закупки, осуществлённые путём проведения электронного аукциона, в которых при большой конкуренции среди заявок, поданных на участие в аукционе (от 3 до 9), значительная их часть не была допущена к непосредственному участию в аукционе и, в конечном итоге, оставалась только одна заявка от организации, впоследствии, заключившей контракт с госзаказчиком. Также в список включены некоторые случаи осуществления закупок с единственной поданной заявкой на участие, при наличии примеров проведения аналогичных торгов с высоким уровнем конкуренции.

Таким образом, нам удалось идентифицировать случаи коррупционного поведения. Рассмотренные товары (автомобильное топливо, услуги по уборке помещений, услуги по управлению автотранспортными средствами и другие) могут рассматриваться как однородные, в этом случае нет оснований считать принципала недобросовестным, однако есть признаки недобросовестного поведения агента в виде ограничения конкуренции.

В случае бюрократической коррупции, инструментом воздействия на агентов является усиление контроля за исполнением процедур закупки, а также усиление наказания за нарушения в сфере размещения и проведения процедур госзаказа, которые являются темой для отдельного исследования.

1. Тоталитарная коррупция

В этом и последующих типах коррупционного поведения рассмотрены случаи, в которых существуют основания считать существующие принципы регулирования сферы государственных закупок нерациональными, а принципала – недобросовестным.

К тоталитарной модели коррупционного поведения принадлежат случаи, когда агент, несмотря на нерациональные нормы регулирования, не нарушает их и не ограничивают конкуренцию искусственно. Индикаторами данных закупок является принадлежность закупки к товарам (работам, услугам), характеристики которых невозможно выразить в денежном эквиваленте. Такие закупки обычно характеризуются высоким уровнем конкуренции и значительным снижением цены в результате торгов, так как для организаций существуют возможности значительной экономии на качестве поставки товаров, работ или услуг, требования к которым недостаточно формализованы при закупке.

В 2016 году среди прочих закупок Государственным бюджетным учреждением дополнительного образования для детей и взрослых Дворец учащейся молодежи Санкт-Петербурга были проведены аукционы на право проведения различных мероприятий (см. Приложение 4), сведения об одном из них приведены в таблице 8.

Таблица 8. Аукцион ГБУДО Дворец учащейся молодежи Санкт-Петербурга.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Предмет закупки** | **Количество заявок** | | | **НМЦК (руб)** | **Цена контракта (руб)** | **Сниже-ние цены (%)** |
| **подано** | **допу-щено** | **принимали участие в аукционе** |
| Организации мероприятия "К истокам Руси" для воспитанников структурных подразделений "детский дом" СПб ГПОУ, находящихся в ведении Комитета по образованию" в 2017 году | 6 | 6 | 3 | 1590000 | 1024468 | 35,57 |

Источник: Единая информационная система (zakupki.gov.ru).

Во всех указанных случаях можно наблюдать значительное снижение итоговой цены контракта, а также высокий для российской практики осуществления госзакупок уровень конкуренции. Подобные услуги (по организации мероприятий и другие услуги творческого характера) являются дифференцированными, многие их параметры которых не могут быть выражены в финансовом эквиваленте, например, качество услуг: при их оценке потенциальным поставщиком целесообразно предоставление портфолио, включающего примеры проведения аналогичных мероприятий и отзывы заказчиков.

Однако согласно действующему законодательству заказчик вынужден использовать аукцион, так как не имеет возможности заключить договор напрямую и осуществить закупку у единственного поставщика: данная закупка превышает необходимый для этого минимальный ценовой порог (100 тыс. рублей), а подобные услуги не включены в перечень случаев, когда закупка может осуществляться заказчиком у единственного поставщика35. Это позволяет сделать вывод о нерациональном государственном регулировании в отношении подобных закупок и недобросовестности принципала.

1. Эффективная и квази-коррупция

В данных моделях коррупционного поведения кроме нерационального регулирования существует также проблема недобросовестных действий агента (лиц, осуществляющих процесс размещения госзаказа) по искусственному ограничению конкуренции (способы описаны выше) в случае эффективной коррупции для получения выгод в личных интересах, в случае квази-коррупции – с целью гарантированного приобретения действительно качественного товара (работы, услуги) в условиях нерационального регулирования. Когда существуют основания считать действия заказчика недобросовестными, возникает вопрос дифференциации данных видов коррупционного поведения: допускались ли нарушения с целью получения взятки или же во избежание рисков, отмеченных выше. Очевидно, что квалифицировать намерения заказчика, используя общедоступные данные, не всегда представляется достижимым.

Индикаторами закупок, принадлежащих к данным типам коррупционного поведения, служит, прежде всего предмет закупки (его принадлежность к дифференцированным товарам, работам или услугам), а также низкий уровень конкуренции (чаще всего – одна заявка) и отсутствие или малое снижение цены контракта относительно НМЦК.

В случаях, указанных в Приложении 5, вероятнее всего, наблюдается квази-коррупция: победителем торгов становится единственный участник, являющийся государственным учреждением или фактически аффилированной организацией, с которой уже достигнута договорённость о выполнении услуг, являющихся предметом закупки, а техническое задание и критерии допуска участников составлены с учётом запланированного сотрудничества.

Таблица 9. Аукцион ФГБУ "Научно-исследовательский институт гриппа".

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Предмет закупки** | **Количество заявок** | | | | | | **НМЦК (руб)** | | **Цена контракта (руб)** | | **Сниже-ние цены (%)** |
| **подано** | | **допу-щено** | | **принимали участие в аукционе** | |
| Научно-исследовательская работа на тему «Изучение пространственной структуры вирусоподобных частиц HBc и HBc-4M2E методом криоэлектронной микроскопии» | | 1 | | 1 | | 1 | | 1500000 | | 1500000 | 0 |

Источник: Единая информационная система (zakupki.gov.ru).

Так ФГБУ "Научно-исследовательский институт гриппа" в 2016 году произвёл закупку научно-исследовательской работы. Победителем аукциона стало ФГБУ "Петербургский институт ядерной физики им. Б.П.Константинова". Очевидным является нерациональность проведения торговых процедур в таких случаях, однако при существующем регулировании, доказывающем недобросовестность принципала в отношении закупок подобных работ, у агента нет возможности осуществления закупки у единственного поставщика, что толкает его на действия по ограничению конкуренции в конкретной закупке (манипулирование техническим заданием, начальной ценой контракта, сроком его исполнения, информацией о размещении контракта и т. д.).

Данное поведение также нуждается в корректировке путём устранения недобросовестности принципала. Необходимы изменения в нормах регулирования системы госзакупок, в частности, правил выбора способа размещения госзаказа. Так, при заказе услуг образовательными и научными организациями и учреждениями, видится целесообразным позволить им закупать научно-исследовательские работы, услуги по разработке контрольно-измерительных материалов и т.д. напрямую, путём размещения закупки у единственного поставщика (с обоснованием выбора последнего). Совершенствование позволит устранить необходимость искусственного ограничения конкуренции в случае квази-коррупции и фактически, преобразовать эффективную коррупцию в бюрократическую, возможные способы борьбы с которой описаны выше.

Отдельной проблемой использования аукционов в системе госзакупок в России является низкий уровень конкуренции между поставщиками, в результате чего даже при добросовестном поведении как принципала, так и агента не достигается первичная цель использования аукционов – достижение экономии бюджетных средств.

Таким образом, мы видим, что благодаря моделированию более полной типологии коррупционного поведения, можно точнее определить причины существования коррупции в системе госзаказа в РФ, в числе которых находятся и меры регулирования данной сферы, в частности политика РФ по внедрению электронного аукциона.

1. **Рекомендации по изменению государственной политики в сфере размещения госзаказа в РФ**

Таким образом, суммируя всё вышесказанное, можно сделать вывод о необходимости пересмотра политики государства по отношению к системе размещения государственного заказа с целью увеличения эффективности системы и уменьшения её коррупциногенности. Для этого предлагается следующий ряд мер, предполагающий внесение изменений в законодательство в сфере размещения государственного заказа в РФ.

1. Переход от использования аукциона в соответствии с перечнем конкретных товаров работ и услуг, к использованию такого при соблюдении условий, упомянутых выше (учитывающих характеристики продукта, характеристики рынка и взаимоотношения между покупателем и поставщиком), в том числе:
   * исключение возможности использования аукционов для дифференцированных товаров (в частности научно-исследовательских работ и др.);
   * обозначение в аукционной документации минимального количества заявок поставщиков, при котором аукцион может быть проведен (в соответствии с положениями Типового закона), что могло бы повысить конкурентность и эффективность аукционных процедур при закупке не только дифференцированных, но и однородных товаров.
2. Увеличение ценового порога, превышение которого начальной ценой контракта делает неизбежным проведение торгов. Это существенно сузит сферу квазикоррупционного поведения, контакты государственного заказчика и поставщика при заключении контрактов с (относительно) невысокой ценой станут законными. Также освободит ограниченные ресурсы контролирующих органов для проверки проведения более крупных закупок.

3) В случае использования государственным заказчиком метода закупки, отличного от открытого конкурса, обязать его представить обоснование принятия решения о выборе метода закупки (согласно соответствующим положениям Типового закона).

4) Существенным образом повысить ценовые пороги, превышение которых предполагает организацию торгов, давая большую свободу организациям и учреждениям в осуществлении закупок малой стоимости и уменьшая количество неэффективно проведённых торгов.

5) Перейти от прямого регулирования закупок у единственного поставщика (соответствующая статья ФЗ №44 включает 49 случаев, допускающих такую закупку) к косвенному регулированию (аналогичный раздел Типового закона включает 5 пунктов).

Заключение

В рамках данной выпускной квалификационной работы были достигнуты следующие результаты.

Путём анализа различных типологий коррупционного поведения была выявлена наиболее актуальная, наиболее полно отражающая масштаб и разнообразие коррупционных действий по причинам и условиям её возникновения.

Учитывая предпосылки существования коррупции в России и принимаемые в разное время меры государственного регулирования, сделаны выводы об антикоррупционной направленности политики Российской Федерации в сфере размещения государственного заказа. Последствием данной политики стало внедрение электронного аукциона с целью минимизации рисков сговора, контактов между заказчиком и поставщиком.

Далее были проанализированы достоинства и недостатки электронного аукциона, а также рассмотрена проблема негативных последствий внедрения данного инструмента размещения госзаказа как основного в Российской Федерации. Действующие в данное время законодательные акты во многих случаях приводят появлению разнообразного недобросовестного поведения заказчиков и неэффективности распределения использования бюджетных средств.

Также в работе были определены подходы, с помощью которых возможно выявление случаев коррупционного поведения, а именно: путём анализа предмета закупки и наблюдаемого уровня конкуренции в отрасли на предмет рациональности использования выбранного метода закупки, а также реальной конкуренции в процессе торгов и изменений цены заключения контракта относительно НМЦК, указывающей на возможное ограничение конкуренции со стороны заказчика. Данные подходы также были продемонстрированы на конкретных примерах из практики закупочной деятельности российских государственных органов и учреждений города Санкт-Петербурга в практической части работы. В заключение были представлены рекомендации по изменению государственной политики в сфере размещения госзаказа в РФ.

Таким образом, были исследованы взаимосвязи между государственной политикой и видами и масштабами коррупции в сфере размещения государственного заказа в Российской Федерации, что позволяет говорить о достижении цели и задачей данной работы.

Список источников

Jain A. K. Corruption: a review. / Jain A. K. // Journal of Economic Surveys, vol. 15(1). – 2001: 71-121. – p 73.

R. Karklins. Typology of Post-Communist Corruption / R. Karklins // Problems of Post-Communism – July/August 2002.

1. R. Klitgaard. Controlling Corruption / R. Klitgaard // Berkeley: University of California Press – 1988, p. 75.
2. F.Varese. The Transition to the Market and Corruption in Post-Socialist Russia / F.Varese // Political Studies 45, no. 3 – 1997. – p. 583.
3. Обучение | Оценка регулирующего воздействия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://orv.gov.ru/Education?cat=39
4. Aidt T. Economic Analysis of corruption: a survey / Aidt T. // The Economic Journal, 113. – 2003. – F632-F652.

S. Rose-Ackerman. Political Corruption and Democracy / S. Rose-Ackerman // Connecticut journal of international law – January 1999.

1. Vadim Radaev. Corruption and Violence in Russian Business in the Late 1990s / Vadim Radaev // *Economic Crime in Russia;*. Alena V. Ledeneva and Marina Kurkchiyan / Boston: Kluwer Law International. – 2000. – p. 66.

S. Rose-Ackerman. Corruption: A Study in Political Economy / S. Rose-Ackerman // New York: Academic Press. – 1978. –, p. 90.

1. World Bank Warsaw Office*.* Corruption in Poland / World Bank Warsaw Office // - October 11, 1999. – p. 16.

Захват государства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.indem.ru/corrupt/parhom/152.htm

Vitaly A. Nomokonov. On Strategies for Combating Corruption in Russia / Vitaly A. Nomokonov // *Demokratizatsiya* 8, no. 1. – winter 2000. – р. 125.

Leff, N. Economic development through bureaucratic corruption / Leff, N. // American Behavioral Scientist, vol. 8(3) , Reprinted in Williams et al. vol. 1 chapter 2 – 2000.

1. Lui, F. T. An equilibrium queuing model of bribery / Lui, F. T. // Journal of Political Economy, vol. 93. – 1985. – pp. 760–81.
2. Beck, P. and Maher, M. W. (1986). A comparison of bribery and bidding in thin markets / Beck, P. and Maher, M. W. // Economic Letters, vol. 20 – 1986. – рp. 1–5.

Иванов А.Е. Моделирование квази-коррупционного поведения при размещении государственного заказа. – Вестник СПбГУ, сер. «Менеджмент», №3, 2014.

1. Ivanov A. Quasi-corruption in Public Procurement: the case of Russian Federation. / Ivanov A. // Corruption, Economic Growth and Globalization, Routledge Studies in the Modern World Economy, Routledge. – 2015.
2. S. Rose-Ackerman. Corruption and Government / S. Rose-Ackerman // International Peacekeeping, Vol.15, No.3. – June 2008. – pp. 328–343.
3. Jensen M. and Meckling W. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure / Jensen M. and Meckling W // .Journal of Financial Economics, 3. – 1976. – pp.305-360.
4. Andrei Ivanov. Russian Public Procurement Policy and a Typology of Corrupt Behavior – выступление на конференции 48 Конгресса Ассоциации славянских, восточноевропейских и евразийских исследований(ASEEES), 17-20.11.2016 Вашингтон, США.
5. S. Rose-Ackerman. The economics of Corruption / S. Rose-Ackerman // Journal of Public Economics, 4. – 1975. – pp. 187-203.

Lambert-Mogiliansky A., Majumdar M. and Radner R. Strategic Analysis of Petty Corruption: Entrepreneurs and Bureaucrats / Lambert-Mogiliansky A., Majumdar M. and Radner R. // Journal of Development Economics 83. – 2007. – pp.351–67.

Ivanov, A. The Extended Anti-corruption Expertise: Public Procurement and Public-Private Partnership Cases. / Ivanov, A. // The Journal of Public Procurement. - 2017 (to be published in Issue 3, Volume 17).

1. Dini, F., Pacini, R. and Valetti, T. Scoring rules. Handbook of procurement / ed. by Nicola Dimitri, Gustavo Piga and Giancarlo Spagnolo. – Cambridge, UK [et al.]: Cambridge University Press. – 2006. – p. 347-380.
2. Grossman G. and Helpman E. Protection for Sale / Grossman G. and Helpman E. // The American Economic Review, Vol. 84, No. 4. – Sep. 1994. – pp. 833-850.
3. Nye J.S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis / Nye J.S. // The American Political Science Review, Vol. 61, No. 2 – June 1967. – pp. 417-427.
4. Laffont J.-J., Tirole J. A. Theory of Incentives in Procurement and Regulation / Laffont J.-J., Tirole J. A. // The MIT Press, Cambridge, Massachusetts - 1993.
5. Указ Президента Российской Федерации от 07.08.1992 г. № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/1771

Федеральный закон "О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд" от 02.12.1994 N 53-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_5108/

Указ Президента РФ от 08.04.1997 N 305 "О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_14009/

Федеральный закон от 6 мая 1999 г. N 97-ФЗ "О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.garant.ru/180403/1/#ixzz4fSnroqEo

Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/procurem/ml-procurement/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-r.pdf

Иванов А.Е. Современный этап развития системы государственных закупок Российской Федерации: «эффективность» аукциона и коррупционность конкурса» / Иванов А.Е. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – с. 56-65.

Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" от 21.07.2005 N 94-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_54598/

Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_144624/

1. Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 N 471-р (ред. от 10.08.2016) «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_195624/6d56d276632193117dbca91e8a5a7266f7575f79/
2. О результатах мониторинга применения 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/2017100205
3. Manoochehri and Lindsy. Reverse Auctions: Benefits, Challenges, and Best Practices / Manoochehri and Lindsy // California Journal of Operations Management, Volume 6, Number 1. – February 2008.
4. Pearcy, Dawn, Larry Giunipero, and Andrew Wilson. A Model of Relational Governance in Reverse Auctions / Pearcy, Dawn, Larry Giunipero, and Andrew Wilson // Journal of Supply Chain Management, Vol. 43(1). – 2007. – рр.4-15.
5. Nair, Anand. Emerging Internet-Enabled Auction Mechanisms in Supply Chain / Nair, Anand // Supply Chain Management: An International Journal, Vol. 10(3). – 2005. – рр.162-168.
6. Emiliani, M. L. Regulating B2B Online Reverse Auctions Through Voluntary Codes of Conduct / Emiliani, M. L. // Industrial Marketing Management, Vol. 34. – 2005. – рр. 526-534.
7. Jap, Sandy D. An Exploratory Study of the Introduction of Online Reverse Auctions / Jap, Sandy D // Journal of Marketing, Vol. 67(7). – 2003. – рр. 96-107.
8. Jap, Sandy D. Online Reverse Auctions: Issues, Themes, and Prospects for the Future / Jap, Sandy D. // Journal of Academy of Marketing Science, Vol. 30(4). – 2002. – рр. 506-525.
9. Carter, Craig R., Lutz Kaufmann, Stewart Beall, Phillip L. Carter, Thomas E. Hendrick, and Kenneth J. Petersen. Reverse Auctions— Grounded Theory from the Buyer and Supplier Perspective / Transportation Research Part E, Vol. 40(3). – 2004. – рр. 229-254.
10. Jap, Sandy D. The Impact of Online Reverse Auction Design on Buyer-Supplier Relationship / Jap, Sandy D. // Journal of Marketing, Vol. 71(1). – 2007. – рр. 146-159.

BEEPS data [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ebrd-beeps.com/data/

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.garant.ru/195958/#ixzz4hmpNP5l4

Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.garant.ru/197633/

Владимир Грязневич. Легкие деньги: как заработать на чужих госзаказах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rbc.ru/spb\_sz/02/09/2015/55e5ba459a79475eac29da66

Приложения

**Приложение 1.** Аукционы на закупку услуг по уборке помещений для нужд СУ СК РФ по ЛО

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Реестровый номер закупки** | **Дата размещения извещения в ЕИС** | **Предмет закупки (место выполнения услуги)** | **Количество заявок** | | | **НМЦК (руб)** | **Цена конт-ракта (руб)** | **Сниже-ние цены (%)** |
| **подано** | **допущено** | **принимали участие в аукционе** |
| 1 | №0345100016316000192 | 30.12.2016 | г. Бокситогорск | 1 | 1 | 1 | 45000 | 45000 | 0 |
| 2 | №0345100016316000193 | 30.12.2016 | Волосовский район | 1 | 1 | 1 | 45000 | 45000 | 0 |
| 3 | №0345100016316000194 | 30.12.2016 | г. Волхов | 1 | 1 | 1 | 45000 | 45000 | 0 |
| 4 | №0345100016316000196 | 30.12.2016 | г. Гатчина | 1 | 1 | 1 | 90000 | 90000 | 0 |
| 5 | №0345100016316000197 | 30.12.2016 | г. Выборг | 1 | 1 | 1 | 90000 | 90000 | 0 |
| 6 | №0345100016316000198 | 30.12.2016 | г. Всеволожск | 1 | 1 | 1 | 90000 | 90000 | 0 |
| 7 | №0345100016316000199 | 30.12.2016 | г. Кингисепп | 1 | 1 | 1 | 90000 | 90000 | 0 |
| 8 | №0345100016316000200 | 30.12.2016 | г. Тосно | 1 | 1 | 1 | 90000 | 90000 | 0 |
| 9 | №0345100016316000201 | 30.12.2016 | г. Кириши | 1 | 1 | 1 | 90000 | 90000 | 0 |
| 10 | №0345100016316000202 | 30.12.2016 | г. Кировск | 1 | 1 | 1 | 70000 | 70000 | 0 |
| 11 | №0345100016316000203 | 30.12.2016 | г. Подпорожье | 1 | 1 | 1 | 45000 | 45000 | 0 |
| 12 | №0345100016316000204 | 30.12.2016 | г.Луга | 1 | 1 | 1 | 70000 | 70000 | 0 |
| 13 | №0345100016316000205 | 30.12.2016 | г. Лодейное Поле | 1 | 1 | 1 | 45000 | 45000 | 0 |
| 14 | №0345100016316000206 | 30.12.2016 | Ломоносовский район | 1 | 1 | 1 | 70000 | 70000 | 0 |
| 15 | №0345100016316000207 | 30.12.2016 | г. Тихвин | 1 | 1 | 1 | 70000 | 70000 | 0 |
| 16 | №0345100016316000208 | 30.12.2016 | г. Приозерск | 1 | 1 | 1 | 70000 | 70000 | 0 |
| 17 | №0345100016316000209 | 30.12.2016 | г. Сосновый Бор | 1 | 1 | 1 | 70000 | 70000 | 0 |
| 18 | №0345100016316000210 | 30.12.2016 | г. Сланцы | 1 | 1 | 1 | 70000 | 70000 | 0 |
| 19 | №0345100016316000211 | 30.12.2016 | без указания | 1 | 1 | 1 | 95000 | 95000 | 0 |
| 20 | №0345100016316000212 | 30.12.2016 | без указания | 1 | 1 | 1 | 95000 | 95000 | 0 |
| 21 | №0345100016316000213 | 30.12.2016 | Второе следственное управление Главного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации (с дислокацией в г. Санкт-Петербурге) | 1 | 1 | 1 | 125010 | 125010 | 0 |
| 22 | №0345100016316000214 | 30.12.2016 | без указания | 1 | 1 | 1 | 95000 | 95000 | 0 |
| 23 | №0345100016316000215 | 30.12.2016 | без указания |  |  |  | 95000 | 95000 | 0 |

Источник: Единая информационная система (zakupki.gov.ru).

**Приложение 2.** Аукционына закупку услуг по управлению автотранспортными средствами Заказчика для нужд СУ СК РФ по ЛО

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Реестровый номер закупки** | **Дата размещения извещения в ЕИС** | **Предмет закупки (категория, регион - если указано)** | **Количество заявок** | | | **НМЦК (руб)** | | **Цена конт-ракта (руб)** | **Сниже-ние цены (%)** |
| **подано** | **допущено** | **принимали участие в аукционе** |
| 1 | №0345100016316000103 | 07.09.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 30000 | 30000 | | 0 |
| 2 | №0345100016316000104 | 07.09.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 30000 | 30000 | | 0 |
| 3 | №0345100016316000105 | 07.09.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 30000 | 30000 | | 0 |
| 4 | №0345100016316000106 | 07.09.2016 | Категория «В», «D» | 1 | 1 | 1 | 30000 | 30000 | | 0 |
| 5 | №0345100016316000107 | 07.09.2016 | Категория «В», «D» | 1 | 1 | 1 | 38000 | 38000 | | 0 |
| 6 | №0345100016316000108 | 07.09.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 38000 | 38000 | | 0 |
| 7 | №0345100016316000109 | 07.09.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 38000 | 38000 | | 0 |
| 8 | №0345100016316000110 | 07.09.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 38000 | 38000 | | 0 |
| 9 | №0345100016316000111 | 07.09.2016 | Категория «В», «D» | 1 | 1 | 1 | 38000 | 38000 | | 0 |
| 10 | №0345100016316000112 | 07.09.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 32600 | 32600 | | 0 |
| 11 | №0345100016316000113 | 07.09.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 32600 | 32600 | | 0 |
| 12 | №0345100016316000123 | 28.09.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 66000 | 66000 | | 0 |
| 13 | №0345100016316000124 | 28.09.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 66000 | 66000 | | 0 |
| 14 | №0345100016316000125 | 28.09.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 66000 | 66000 | | 0 |
| 15 | №0345100016316000126 | 28.09.2016 | Категория «В», «D» | 1 | 1 | 1 | 66000 | 66000 | | 0 |
| 16 | №0345100016316000127 | 28.09.2016 | Категория «В», «D» | 1 | 1 | 1 | 66000 | 66000 | | 0 |
| 17 | №0345100016316000128 | 28.09.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 52000 | 52000 | | 0 |
| 18 | №0345100016316000129 | 28.09.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 52000 | 52000 | | 0 |
| 19 | №0345100016316000130 | 28.09.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 52000 | 52000 | | 0 |
| 20 | №0345100016316000131 | 28.09.2016 | Категория «В», «D» | 1 | 1 | 1 | 52000 | 52000 | | 0 |
| 21 | №0345100016316000132 | 28.09.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 54559,91 | 54559,91 | | 0 |
| 22 | №0345100016316000133 | 28.09.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 54556,04 | 54556,04 | | 0 |
| 23 | №0345100016316000164 | 30.12.2016 | Категория «В», г. Бокситогорск | 1 | 1 | 1 | 240000 | 240000 | | 0 |
| 24 | №0345100016316000165 | 30.12.2016 | Категория «В», Волосовкий район | 1 | 1 | 1 | 240000 | 240000 | | 0 |
| 25 | №0345100016316000166 | 30.12.2016 | Категория «В», г. Волхов | 1 | 1 | 1 | 240000 | 240000 | | 0 |
| 26 | №0345100016316000167 | 30.12.2016 | Категория «В», г. Всеволожск | 1 | 1 | 1 | 240000 | 240000 | | 0 |
| 27 | №0345100016316000168 | 30.12.2016 | Категория «В», г. Выборг | 1 | 1 | 1 | 240000 | 240000 | | 0 |
| 28 | №0345100016316000169 | 30.12.2016 | Категория «В», г. Гатчина | 1 | 1 | 1 | 240000 | 240000 | | 0 |
| 29 | №0345100016316000170 | 30.12.2016 | Категория «В», г. Кингисепп | 1 | 1 | 1 | 240000 | 240000 | | 0 |
| 30 | №0345100016316000171 | 30.12.2016 | Категория «В», г. Кириши | 1 | 1 | 1 | 240000 | 240000 | | 0 |
| 31 | №0345100016316000172 | 30.12.2016 | Категория «В», г. Кировск | 1 | 1 | 1 | 240000 | 240000 | | 0 |
| 32 | №0345100016316000173 | 30.12.2016 | Категория «В», Ломоносовский район | 1 | 1 | 1 | 240000 | 240000 | | 0 |
| 33 | №0345100016316000174 | 30.12.2016 | Категория «В», г. Лодейное Поле | 1 | 1 | 1 | 240000 | 240000 | | 0 |
| 34 | №0345100016316000175 | 30.12.2016 | Категория «В», г. Луга | 1 | 1 | 1 | 240000 | 240000 | | 0 |
| 35 | №0345100016316000176 | 30.12.2016 | Категория «В», г. Подпорожье | 1 | 1 | 1 | 240000 | 240000 | | 0 |
| 36 | №0345100016316000177 | 30.12.2016 | Категория «В», г. Приозерск | 1 | 1 | 1 | 240000 | 240000 | | 0 |
| 37 | №0345100016316000178 | 30.12.2016 | Категория «В», г. Сланцы | 1 | 1 | 1 | 240000 | 240000 | | 0 |
| 38 | №0345100016316000179 | 30.12.2016 | Категория «В», г. Тосно | 1 | 1 | 1 | 240000 | 240000 | | 0 |
| 39 | №0345100016316000180 | 30.12.2016 | Категория «В», г. Тихвин | 1 | 1 | 1 | 240000 | 240000 | | 0 |
| 40 | №0345100016316000181 | 30.12.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 315000 | 315000 | | 0 |
| 41 | №0345100016316000182 | 30.12.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 315000 | 315000 | | 0 |
| 42 | №0345100016316000183 | 30.12.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 315000 | 315000 | | 0 |
| 43 | №0345100016316000184 | 30.12.2016 | Категория «В», «D» | 1 | 1 | 1 | 315000 | 315000 | | 0 |
| 44 | №0345100016316000185 | 30.12.2016 | Категория «В», «D» | 1 | 1 | 1 | 315000 | 315000 | | 0 |
| 45 | №0345100016316000186 | 30.12.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 270000 | 270000 | | 0 |
| 46 | №0345100016316000187 | 30.12.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 270000 | 270000 | | 0 |
| 47 | №0345100016316000188 | 30.12.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 244065 | 244065 | | 0 |
| 48 | №0345100016316000189 | 30.12.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 244065 | 244065 | | 0 |
| 49 | №0345100016316000190 | 30.12.2016 | Категория «В» | 1 | 1 | 1 | 244065 | 244065 | | 0 |
| 50 | №0345100016316000191 | 30.12.2016 | Категория «В», «D» | 1 | 1 | 1 | 244065 | 244065 | | 0 |

Источник: Единая информационная система (zakupki.gov.ru).

**Приложение 3.** Аукционы ГБОУДО Дворец учащейся молодежи Санкт-Петербурга в 2016 г.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Предмет закупки** | **Количество организаций** | | | **НМЦК (руб)** | **Цена контракта (руб)** | **Сниже-ние цены (%)** |
| **подано** | **допу-щено** | **принимали участие в аукционе** |
| 1 | Организация и проведение городского патриотического слета "Победный май" среди добровольческих команд государственных профессиональных образовательных учреждений, находящихся в ведении Комитета по образованию в 2017 году | 5 | 3 | 3 | 2072100 | 1750925 | 15,50 |
| 2 | Организации мероприятия "К истокам Руси" для воспитанников структурных подразделений "детский дом" СПб ГПОУ, находящихся в ведении Комитета по образованию" в 2017 году | 6 | 6 | 3 | 1590000 | 1024468 | 35,57 |
| 3 | Организации мероприятия Городская выставка-конкурс Династии России" к 365-летию Б.П. Шереметева среди обучающихся СПб ГПОУ, воспитанников государственных образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальных (коррекционных) образовательных учреждений, находящихся в ведении Комитета по образованию" в 2017 году | 3 | 3 | 2 | 183300 | 114999,74 | 37,26 |
| 4 | Оказание услуг по организации и проведению военно-патриотического слета «Потомки великих победителей» для обучающихся СПб ГПОУ, находящихся в ведении Комитета по образованию в 2016 году | 4 | 4 | 3 | 2397100 | 1784421,1 | 25,56 |
| 5 | Оказание услуг по организации и проведению городской военно-патриотической акции "Вахта памяти", посвященной Дню памяти и скорби, для обучающихся ГПОУ, находящихся в ведении Комитета по образованию, в 2016 году | 5 | 5 | 4 | 887500 | 705562,5 | 20,50 |

Источник: Единая информационная система (zakupki.gov.ru)

**Приложение 4.** Примеры тоталитарной коррупции.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Орган, осуществляющий закупку** | **Реестровый номер закупки** | **Предмет закупки** | **Кол-во поданных заявок на участие аукционе** | **Кол-во заявок, допущенных к участию в аукционе** | **Кол-во участников действительно принимавших участие в аукционе** | **НМЦК (руб)** | **Цена контракта (руб)** | **Снижение цены (%)** |
| 1 | Санкт-Петербургское государственное казённое учреждение "Объединённый архив Комитета по образованию" | №0372200125216000020 | Оказание услуг по техническому обслуживанию комплексных систем обеспечения безопасности (КСОБ) в здании СПб ГКУ «Объединенный архив Комитета по образованию» по адресу: город Санкт-Петербург, улица Черняховского, дом 17 в 2017 году | 7 | 2 | 1 | 139846,63 | 139147,4 | 0,005 |
| 2 | Главное следственное управление Следственного Комитета Российской Федерации по городу Санкт-Петербургу | №0372100009016000156 | Поставка, сборка и установка мебельных изделий для нужд ГСУ СК РФ по СПб | 7 | 3 | 1 | 690000 | 686550 | 0,005 |
| 3 | Заказчик в качестве организатора совместной закупки Санкт-Петербургское государственное бюджетное стационарное учреждение социального обслуживания "Психоневрологический интернат №7" | №0372200082416000131 | Оказание услуг по техническому обслуживанию комплексных систем обеспечения безопасности (КСОБ) | 7 | 3 | 1 | 3240442,41 | 3224240,2 | 0,50% |
| 4 | [Комитет по строительству](http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/organization/view?source=epz&organizationCode=01722000026) | №0172200002616000183 | Оказание услуг по комплексной эксплуатации, техническому обслуживанию и содержанию зданий, прилегающей территории Комитета по строительству | 1 | 1 | 1 | 7338000 | 7338000 | 0,00% |
| 5 | [Следственное управление Следственного Комитета Российской Федерации по Ленинградской области](http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/organization/view?source=epz&organizationCode=03451000163) | №0345100016316000134 | Закупка организационной техники | 4 | 1 | 1 | 2203300 | 2203300 | 0,00% |
| 6 | [Комитет по образованию](http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/organization/view?source=epz&organizationCode=01722000012) | №0172200001216000045 | Выполнение работ по ремонту крыльца здания Комитета по образованию | 3 | 1 | 1 | 635600 | 635600 | 0,00% |
| 7 | Главное следственное управление Следственного Комитета Российской Федерации по городу Санкт-Петербургу | №0372100009016000113 | Поставка и установка жалюзи | 3 | 1 | 1 | 348864 | 348864 | 0,00% |
| 8 | [Комитет по физической культуре и спорту](http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/organization/view?source=epz&organizationCode=01722000045) | №0172200004516000048 | Выполнение работ по ремонту системы отопления здания Комитета по физической культуре и спорту | 3 | 1 | 1 | 142902 | 142902 | 0,00% |
| 9 | Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования "Санкт-Петербургская академия Следственного Комитета Российской Федерации" | №0872100005216000026 | Право заключения государственного контракта на поставку оргтехники | 5 | 1 | 1 | 1069072,61 | 1069072,6 | 0,00% |
| 10 | [Комитет по развитию транспортной инфраструктуры Санкт-Петербурга](http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/organization/view?source=epz&organizationCode=01722000058) | №0172200005816000037 | Оказание услуг по проектированию, изготовлению и монтажу стенда Комитета по развитию транспортной инфраструктуры Санкт-Петербурга на ХVII Международной специализированной выставке "Дороги. Мосты. Тоннели." для нужд Санкт-Петербурга. | 3 | 1 | 1 | 990150 | 990150 | 0,00% |
| 11 | Комитет по физической культуре и спорту | №0172200004516000038 | Выполнение работ по ремонту внутренней системы электроснабжения и освещения здания Комитета по физической культуре и спорту | 6 | 2 | 1 | 944446 | 939723,77 | 0,50% |
| 12 | [Главное следственное управление Следственного Комитета Российской Федерации по городу Санкт-Петербургу](http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/organization/view?source=epz&organizationCode=03721000090) | №0372100009016000058 | Поставка форменного обмундирования | 5 | 2 | 1 | 1999980 | 1989980,1 | 0,50% |
| 13 | Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности | №0172200005216000101 | Выполнение работ по монтажу сети внутреннего электроснабжения помещений Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности, расположенных по адресу: Санкт-Петербург, Кондратьевский пр., д. 40 | 9 | 2 | 1 | 2470530,65 | 2458178 | 0,50% |
| 14 | Главное следственное управление Следственного Комитета Российской Федерации по городу Санкт-Петербургу | №0372100009016000047 | Поставка компьютерной  техники | 6 | 1 | 1 | 172796,64 | 172796,64 | 0,00% |

Источник: Единая информационная система (zakupki.gov.ru).-

**Приложение 5.** Примеры квази-коррупционного поведения в закупках в РФ.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Орган, осуществляющий закупку** | **Реестровый номер закупки** | **Предмет закупки** | **Кол-во поданных заявок на участие в закупке** | **Кол-во заявок, допущенных к участию в закупке** | **Кол-во участников действительно принимавших участие в закупке** | **НМЦК (руб)** | **Цена контракта (руб)** | **Снижение цены (%)** |
| 1 | [Комитет государственного заказа Ленинградской области](http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/organization/view?source=epz&organizationCode=01452000004) | №0145200000416001073 (аукцион) | Оказание услуг по информационному сопровождению деятельности комитета по агропромышленному и рыбохозяйственному комплексу Ленинградской области в сфере (области) племенного животноводства | 1 | 1 | 1 | 1500000 | 1500000 | 0 |
| 2 | Комитет по образованию | №0172200001216000034  (аукцион) | Выполнение работ по созданию автоматизированной процедуры контроля и надзора соблюдения требований законодательства Российской Федерации в сфере образования для нужд Управления по надзору и контролю за соблюдением законодательства в сфере образования Комитета по образованию в 2016 году «Электронный инспектор» | 1 | 1 | 1 | 600000 | 600000 | 0 |
| 3 | Комитет по образованию | №0172200001216000033  (аукцион) | Оказание услуг по разработке контрольных измерительных материалов уровня сформированности предметных и метапредметных умений обучающихся, диагностических измерительных материалов уровня сформированности профессиональной компетентности педагогов в соответствии с федеральным государственным стандартом основного общего образования для проведения процедур государственного контроля качества образования и государственной аккредитации образовательной деятельности с использованием приложений «Знак» автоматизированной информационной системы управления «Параграф» для нужд Управления по надзору и контролю за соблюдением законодательства в сфере образования Комитета по образованию в 2016 году | 1 | 1 | 1 | 700100 | 700100 | 0 |
| 4 | Комитет по образованию | №0172200001216000031 (аукцион) | Оказание услуг по разработке контрольных измерительных материалов предметной обученности в соответствии с федеральным государственным стандартом среднего общего образования для проведения процедур государственного контроля качества образования с использованием приложений «Знак» автоматизированной информационной системы управления «Параграф» для нужд Управления по надзору и контролю за соблюдением законодательства в сфере образования Комитета по образованию в 2016 году | 1 | 1 | 1 | 240000 | 240000 | 0 |
| 5 | Комитет финансов | №0172200003216000012  (конкурс) | Оказание Комитету финансов услуг по реализации мероприятий по вовлечению граждан (жителей Санкт-Петербурга) в бюджетный процесс посредством использования практик инициативного бюджетирования в Василеостровском и Центральном районах Санкт-Петербурга | 1 | 1 | 1 | 4000000 | 3950000 | 1,25% |
| 6 | Федеральное государственное бюджетное учреждение "Научно-исследовательский институт гриппа" Министерства здравоохранения Российской Федерации | №0372100048616000087 (аукцион) | Научно-исследовательская работа на тему «Изучение пространственной структуры вирусоподобных частиц HBc и HBc-4M2E методом криоэлектронной микроскопии» | 1 | 1 | 1 | 1500000 | 1500000 | 0 |
| 7 | Федеральное государственное бюджетное учреждение "Научно-исследовательский институт гриппа" Министерства здравоохранения Российской Федерации | №0372100048616000044 | Выполнение научно-исследовательской и опытно-конструкторской работы «Наработка субстанции соединения ряда азоло-азинов для проведения доклинических исследований и разработки готовой лекарственной формы (ГЛФ)» | 1 | 1 | 1 | 1000000 | 1000000 | 0 |

Источник: Единая информационная система (zakupki.gov.ru).

1. Jain A. K. Corruption: a review. / Jain A. K. // Journal of Economic Surveys, vol. 15(1). – 2001: 71-121. – p 73. [↑](#footnote-ref-1)
2. R. Karklins. Typology of Post-Communist Corruption / R. Karklins // Problems of Post-Communism – July/August 2002. [↑](#footnote-ref-2)
3. R. Klitgaard. Controlling Corruption / R. Klitgaard // Berkeley: University of California Press – 1988, p. 75. [↑](#footnote-ref-3)
4. F.Varese. The Transition to the Market and Corruption in Post-Socialist Russia / F.Varese // Political Studies 45, no. 3 – 1997. – p. 583. [↑](#footnote-ref-4)
5. Обучение | Оценка регулирующего воздействия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://orv.gov.ru/Education?cat=39 [↑](#footnote-ref-5)
6. Aidt T. Economic Analysis of corruption: a survey / Aidt T. // The Economic Journal, 113. – 2003. – F632-F652. [↑](#footnote-ref-6)
7. S. Rose-Ackerman. Political Corruption and Democracy / S. Rose-Ackerman // Connecticut journal of international law – January 1999. [↑](#footnote-ref-7)
8. Vadim Radaev. Corruption and Violence in Russian Business in the Late 1990s / Vadim Radaev // *Economic Crime in Russia;*. Alena V. Ledeneva and Marina Kurkchiyan / Boston: Kluwer Law International. – 2000. – p. 66. [↑](#footnote-ref-8)
9. S. Rose-Ackerman. Corruption: A Study in Political Economy / S. Rose-Ackerman // New York: Academic Press. – 1978. –, p. 90. [↑](#footnote-ref-9)
10. World Bank Warsaw Office. Corruption in Poland / World Bank Warsaw Office // - October 11, 1999. – p. 16. [↑](#footnote-ref-10)
11. Захват государства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.indem.ru/corrupt/parhom/152.htm [↑](#footnote-ref-11)
12. Vitaly A. Nomokonov. On Strategies for Combating Corruption in Russia / Vitaly A. Nomokonov // Demokratizatsiya 8, no. 1. – winter 2000. – р. 125. [↑](#footnote-ref-12)
13. Leff, N. Economic development through bureaucratic corruption / Leff, N. // American Behavioral Scientist, vol. 8(3) , Reprinted in Williams et al. vol. 1 chapter 2 – 2000. [↑](#footnote-ref-13)
14. Lui, F. T. An equilibrium queuing model of bribery / Lui, F. T. // Journal of Political Economy, vol. 93. – 1985. – pp. 760–81. [↑](#footnote-ref-14)
15. Beck, P. and Maher, M. W. (1986). A comparison of bribery and bidding in thin markets / Beck, P. and Maher, M. W. // Economic Letters, vol. 20 – 1986. – рp. 1–5. [↑](#footnote-ref-15)
16. Иванов А.Е. Моделирование квази-коррупционного поведения при размещении государственного заказа. – Вестник СПбГУ, сер. «Менеджмент», №3, 2014. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ivanov A. Quasi-corruption in Public Procurement: the case of Russian Federation. / Ivanov A. // Corruption, Economic Growth and Globalization, Routledge Studies in the Modern World Economy, Routledge. – 2015. [↑](#footnote-ref-17)
18. S. Rose-Ackerman. Corruption and Government / S. Rose-Ackerman // International Peacekeeping, Vol.15, No.3. – June 2008. – pp. 328–343. [↑](#footnote-ref-18)
19. Jensen M. and Meckling W. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure / Jensen M. and Meckling W // Journal of Financial Economics, 3. – 1976. – pp.305-360. [↑](#footnote-ref-19)
20. Andrei Ivanov. Russian Public Procurement Policy and a Typology of Corrupt Behavior – выступление на конференции 48 Конгресса Ассоциации славянских, восточноевропейских и евразийских исследований(ASEEES), 17-20.11.2016 Вашингтон, США. [↑](#footnote-ref-20)
21. S. Rose-Ackerman. The economics of Corruption / S. Rose-Ackerman // Journal of Public Economics, 4. – 1975. – pp. 187-203. [↑](#footnote-ref-21)
22. Lambert-Mogiliansky A., Majumdar M. and Radner R. Strategic Analysis of Petty Corruption: Entrepreneurs and Bureaucrats / Lambert-Mogiliansky A., Majumdar M. and Radner R. // Journal of Development Economics, 83. – 2007. – pp.351–67. [↑](#footnote-ref-22)
23. Ivanov, A. The Extended Anti-corruption Expertise: Public Procurement and Public-Private Partnership Cases. / Ivanov, A. // The Journal of Public Procurement. - 2017 (to be published in Issue 3, Volume 17). [↑](#footnote-ref-23)
24. Dini, F., Pacini, R. and Valetti, T. Scoring rules. Handbook of procurement / ed. by Nicola Dimitri, Gustavo Piga and Giancarlo Spagnolo. – Cambridge, UK [et al.]: Cambridge University Press. – 2006. – p. 347-380. [↑](#footnote-ref-24)
25. Grossman G. and Helpman E. Protection for Sale / Grossman G. and Helpman E. // The American Economic Review, Vol. 84, No. 4. – Sep. 1994. – pp. 833-850. [↑](#footnote-ref-25)
26. Nye J.S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis / Nye J.S. // The American Political Science Review, Vol. 61, No. 2 – June 1967. – pp. 417-427. [↑](#footnote-ref-26)
27. Laffont J.-J., Tirole J. A. Theory of Incentives in Procurement and Regulation / Laffont J.-J., Tirole J. A. // The MIT Press, Cambridge, Massachusetts - 1993. [↑](#footnote-ref-27)
28. Указ Президента Российской Федерации от 07.08.1992 г. № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/1771 [↑](#footnote-ref-28)
29. Федеральный закон "О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд" от 02.12.1994 N 53-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_5108/ [↑](#footnote-ref-29)
30. Указ Президента РФ от 08.04.1997 N 305 "О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_14009/ [↑](#footnote-ref-30)
31. Федеральный закон от 6 мая 1999 г. N 97-ФЗ "О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.garant.ru/180403/1/#ixzz4fSnroqEo [↑](#footnote-ref-31)
32. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках [Электронный ресурс]. – Режим доступа:http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/procurem/ml-procurement/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-r.pdf [↑](#footnote-ref-32)
33. Иванов А.Е. Современный этап развития системы государственных закупок Российской Федерации: «эффективность» аукциона и коррупционность конкурса» / Иванов А.Е. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – с. 56-65. [↑](#footnote-ref-33)
34. Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" от 21.07.2005 N 94-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_54598/ [↑](#footnote-ref-34)
35. Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_144624/ [↑](#footnote-ref-35)
36. Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 N 471-р (ред. от 10.08.2016) «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_195624/6d56d276632193117dbca91e8a5a7266f7575f79/ [↑](#footnote-ref-36)
37. О результатах мониторинга применения 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/2017100205 [↑](#footnote-ref-37)
38. Manoochehri and Lindsy. Reverse Auctions: Benefits, Challenges, and Best Practices / Manoochehri and Lindsy // California Journal of Operations Management, Volume 6, Number 1. – February 2008. [↑](#footnote-ref-38)
39. Pearcy, Dawn, Larry Giunipero, and Andrew Wilson. A Model of Relational Governance in Reverse Auctions / Pearcy, Dawn, Larry Giunipero, and Andrew Wilson // Journal of Supply Chain Management, Vol. 43(1). – 2007. – рр. 4-15. [↑](#footnote-ref-39)
40. Nair, Anand. Emerging Internet-Enabled Auction Mechanisms in Supply Chain / Nair, Anand // Supply Chain Management: An International Journal, Vol. 10(3). – 2005. – рр.162-168. [↑](#footnote-ref-40)
41. Emiliani, M. L. Regulating B2B Online Reverse Auctions Through Voluntary Codes of Conduct / Emiliani, M. L. // Industrial Marketing Management, Vol. 34. – 2005. – рр. 526-534. [↑](#footnote-ref-41)
42. Jap, Sandy D. An Exploratory Study of the Introduction of Online Reverse Auctions / Jap, Sandy D // Journal of Marketing, Vol. 67(7). – 2003. – рр. 96-107. [↑](#footnote-ref-42)
43. Jap, Sandy D. Online Reverse Auctions: Issues, Themes, and Prospects for the Future / Jap, Sandy D. // Journal of Academy of Marketing Science, Vol. 30(4). – 2002. – рр. 506-525. [↑](#footnote-ref-43)
44. Carter, Craig R., Lutz Kaufmann, Stewart Beall, Phillip L. Carter, Thomas E. Hendrick, and Kenneth J. Petersen. Reverse Auctions— Grounded Theory from the Buyer and Supplier Perspective / Transportation Research Part E, Vol. 40(3). – 2004. – рр. 229-254. [↑](#footnote-ref-44)
45. Jap, Sandy D. The Impact of Online Reverse Auction Design on Buyer-Supplier Relationship / Jap, Sandy D. // Journal of Marketing, Vol. 71(1). – 2007. – рр. 146-159. [↑](#footnote-ref-45)
46. BEEPS data [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ebrd-beeps.com/data/ [↑](#footnote-ref-46)
47. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.garant.ru/195958/#ixzz4hmpNP5l4 [↑](#footnote-ref-47)
48. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.garant.ru/197633/ [↑](#footnote-ref-48)
49. Владимир Грязневич. Легкие деньги: как заработать на чужих госзаказах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rbc.ru/spb\_sz/02/09/2015/55e5ba459a79475eac29da66 [↑](#footnote-ref-49)