



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

О.А. Беляева, Ю.В. Трунцевский, А.М. Цирин

**ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
КОРРУПЦИИ
В СФЕРЕ
КОРПОРАТИВНЫХ
ЗАКУПОК**

Научно-практическое пособие

Ответственный редактор
доктор юридических наук
И.И. Кучеров

Москва
ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА
«КОНТРАКТ»
2019

УДК 342.5
ББК 67.401.02
П68

Издание рекомендовано Междисциплинарным советом по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции

*Одобрено на секции частного права ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

Гутников О.В. — и.о. заместителя заведующего отделом гражданского законодательства и процесса ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», доктор юридических наук;

Кичик К.В. — доцент кафедры предпринимательского права ФБОУ ВО «Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова», кандидат юридических наук.

Беляева О.А., Трунцевский Ю.В., Цирин А.М.

П68 Правовые механизмы противодействия коррупции в сфере корпоративных закупок: научно-практическое пособие / О.А. Беляева, Ю.В. Трунцевский, А.М. Цирин; отв. ред. И.И. Кучеров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2019. — 160 с.

ISBN 978-5-6043246-1-5

Научно-практическое пособие посвящено исследованию правовых мер противодействия коррупции в сфере корпоративных закупок. Проанализированы основные положения международных антикоррупционных конвенций и рекомендательных актов международных организаций, направленные на обеспечение прозрачности и установление антикоррупционных стандартов в процедурах корпоративных закупок, а также законодательство Российской Федерации, регулирующее процедуры закупок отдельными видами организаций и юридическую ответственность за коррупционные правонарушения в этой сфере. Предложены способы повышения эффективности антикоррупционных механизмов с учетом положений раздела III Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденного Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378.

Отличительной особенностью настоящего пособия является подробное рассмотрение мер по предотвращению коррупции в деятельности юридических лиц корпоративного сектора экономики, включая бизнес-процессы, связанные с организацией корпоративных закупок.

Для научных работников, практикующих юристов, представителей государственных органов и органов местного самоуправления, общественных и правозащитных организаций, а также для широкого круга читателей, заинтересованных в успешной реализации антикоррупционной политики государства.

УДК 342.5
ББК 67.401.02

© Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации, 2019

ISBN 978-5-6043246-1-5

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

O.A. Belyaeva, Yu.V. Truntsevsky, A.M. Tsirin

**LEGAL MECHANISMS
OF COUNTERING
CORRUPTION
IN THE FIELD
OF CORPORATE
PROCUREMENT**

Scientific and Practical Guide

Chief Editor
Doctor of Law
I.I. Kucherov

Moscow
LAW FIRM KONTRAKT
2019

*Recommended by the Interdisciplinary Council on coordination
of scientific and educational-methodological support of anticorruption
Approved at the Meeting of Scientific Board («Civil Law» Section)
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

Gutnikov O.V. — Acting Deputy Head of the Civil Legislation and Process Department of the Federal State-Funded Scientific Institution «Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation», Doctor of Law;

Kichik K.V. — Associate Professor, Department of Business Law «FBOU IN» Moscow State University. M.V. Lomonosov, PhD.

Belyaeva O.A., Truntsevsky Yu.V., Tsirin A.M.

Legal mechanisms of countering corruption in the field of corporate procurement: scientific and practical guide / O.A. Belyaeva, Yu.V. Truntsevsky, A.M. Tsirin; chief ed. I.I. Kucherov; The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. — M.: LAW FIRM CONTRACT, 2019. — 160 p.

ISBN 978-5-6043246-1-5

The scientific and practical manual is devoted to the study of legal anti-corruption measures in the field of corporate procurement. The paper analyzes the main provisions of international anti-corruption conventions and recommendatory acts of international organizations aimed at ensuring transparency and setting anti-corruption standards in corporate procurement procedures, as well as the legislation of the Russian Federation regulating procurement procedures by certain types of organizations and legal liability for corruption procurement offenses. In addition, the scientific and practical manual offers an author's vision of the main directions of increasing the effectiveness of the fight against corruption in the field of corporate procurement, taking into account the provisions of section III of the National Anti-Corruption Plan for 2018–2020, approved by Decree of the President of the Russian Federation of June 29, 2018 No. 378.

A distinctive feature of this manual is a detailed review of measures to prevent corruption in legal entities of the corporate sector of the economy, including business processes related to the organization of corporate procurement.

The explanations and recommendations contained in the book will be useful to both researchers and practitioners implementing the norms of legislation.

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

Беляева Ольга Александровна — главный научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса ИЗИСП, доктор юридических наук, профессор РАН (введение, гл. 2 в соавт. с А.М. Цириным, § 1 гл. 3, заключение в соавт. с А.М. Цириным);

Трунцевский Юрий Владимирович — ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗИСП, доктор юридических наук, профессор (гл. 1);

Цирин Артем Михайлович — и.о. заведующего отделом методологии противодействия коррупции ИЗИСП, ответственный секретарь Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического противодействия коррупции, кандидат юридических наук (гл. 2 в соавт. с О.А. Беляевой, § 2 гл. 3, заключение в соавт. с О.А. Беляевой).

Ответственный редактор:

Кучеров Илья Ильич — заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

AUTHORS

Belyaeva Olga Aleksandrovna — Chief Researcher, Department of civil law and process of the Institute of Industrial and Social Sciences, Doctor of Law, Professor of the Russian Academy of Sciences (introduction; chapter 2 in co-authorship with A.M. Tsirin, chapter 3 § 1, conclusion in co-authorship with A.M. Tsirin);

Truntsevsky Yuri Vladimirovich — Leading Researcher, Department of Anti-Corruption Methodology, ILCL, Doctor of Law, Professor (chapter 1);

Tsirin Artem Mikhailovich — Acting Head of Department of methodology of combating corruption ILCL, Executive Secretary of the Interdisciplinary Council on the coordination of scientific and educational anti-corruption, Candidate of Law (chapter 2 in co-authorship with O.A. Belyaeva, chapter 3 § 2, conclusion in co-authorship with O.A. Belyaeva).

Chief editor:

Ilya Ilyich Kucherov — Deputy Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ	10
ВВЕДЕНИЕ	11
Глава 1 МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ	14
1.1. Международные антикоррупционные конвенции: общие подходы	14
1.2. Международно-правовые основы противодействия коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц	19
Глава 2 ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ КОРПОРАТИВНЫХ ЗАКУПОК (ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ОТДЕЛЬНЫМИ ВИДАМИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ)	53
2.1. Основы российского законодательства о противодействии коррупции применительно к корпоративным организациям.....	53
2.2. Транспарентность закупочного цикла как основа антикоррупционной политики	62
2.3. Антикоррупционный комплаенс как системная мера противодействия коррупции в деятельности корпоративных организаций по осуществлению закупок	71
2.4. Основные направления повышения эффективности мер противодействия коррупции в секторе корпоративных закупок	114
Глава 3 ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОНФЛИКТУ ИНТЕРЕСОВ В ЗАКУПОЧНЫХ ПРАКТИКАХ	125
3.1. Состояние правового регулирования конфликта интересов в публичных закупках	125
3.2. Проблемы предотвращения конфликта интересов на электронных торговых площадках	146
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	153
ПРИЛОЖЕНИЕ	157

CONTENT

ABBREVIATIONS	10
INTRODUCTION	11
Chapter 1	
INTERNATIONAL LAW ON COMBATING CORRUPTION IN THE PROCUREMENT OF GOODS AND SERVICES	14
1.1. International anti-corruption conventions: common approaches	14
1.2. International law frameworks for combating corruption in the procurement of goods and services by certain types of legal entities	19
Chapter 2	
COUNTERING CORRUPTION IN THE FIELD OF CORPORATE PROCUREMENT (PROCUREMENT OF GOODS AND SERVICES BY CERTAIN TYPES OF LEGAL ENTITIES)	53
2.1. Primary Russian legislation on countering corruption in corporate organizations	53
2.2. Transparency of the procurement cycle as the basis of the anti-corruption policy of corporate customers	62
2.3. Anti-corruption compliance as a systemic anti-corruption measure in the procurement	71
2.4. The main directions of increasing the effectiveness of anti-corruption measures in the procurement	114
Chapter 3	
PROBLEMS OF COUNTERACTING A CONFLICT OF INTEREST IN THE PROCUREMENT PRACTICES OF CORPORATE CUSTOMERS	125
3.1. Quality of legal regulation of the conflict of interests in public procurement	125
3.2. Problems of preventing conflicts of interest on electronic trading platforms	146
CONCLUSION	153
APPENDIX	157

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

Закон о закупках — Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

Закон о контрактной системе — Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

Федеральный закон № 273-ФЗ — Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

Методические рекомендации — Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции, утв. Минтруда России 8 ноября 2013 г.

ПРОЧИЕ СОКРАЩЕНИЯ

ЕКНУ — Единый кодекс надлежащего управления

КПК ООН — Конвенция ООН против коррупции 2003 г.

ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития

ЭТП — электронные торговые площадки

ВВЕДЕНИЕ

Законодательная регламентация корпоративных закупок была введена в Российской Федерации с 1 января 2012 г. в целях обеспечения единства экономического пространства, создания условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективного использования денежных средств, расширения возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг нужд заказчиков и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности закупки, предотвращения коррупции и других злоупотреблений.

Как мы видим, целеполагание подобного регулирования является весьма сложно структурированным, поскольку оно сочетает в себе и частноправовые (удовлетворение потребностей), и публично-правовые ориентиры (предотвращение коррупции).

За время действия Закона о закупках образовалась немалая административная и судебная практика по спорам, связанным с применением его норм, хотя надо признать, что единообразием она отнюдь не отличается. По большому счету единые правовые подходы к применению норм Закона о закупках попросту отсутствуют, а правовые позиции высшей судебной инстанции во многом заслуживают критической оценки.

Закон о закупках определяет лишь общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к ней, сама же закупочная деятельность заказчика подлежит регламентации в локальном правовом акте корпоративного заказчика — положении о закупке, содержащем требования к закупке, среди которых порядок подготовки и проведения процедур закупки, включая способы закупки; условия применения способов закупки; порядок заключения и исполнения договоров; иные связанные с обеспечением закупки положения.

Причем в положении о закупке могут быть предусмотрены любые способы закупки, порядок осуществления которых заказчик определяет самостоятельно.

Именно предоставление заказчикам подобной «свободы» в регламентации своей закупочной деятельности порождает массу вопросов о правильном, точном понимании требований Закона о закупках. Корпоративные закупки представляют собой весьма значимый сектор отечественной экономики. Так, по данным Минфина России, в 2018 г. общий объем этих закупок составил 16,9 трлн руб., в качестве заказчиков в единой информационной системе зарегистрировано более 90 тыс. юридических лиц¹.

Отношения в области противодействия коррупции должны быть урегулированы сбалансированно и гармонично не только в публичной сфере, но и в тех отношениях, которые обладают частноправовым характером, например в области корпоративных (регламентированных) закупок, которые осуществляются не собственно государственными и муниципальными заказчиками, а компаниями с государственным участием. Совершенствование антикоррупционного законодательства невозможно без взаимодействия социальных институтов на современном этапе глобального развития, в том числе без применения методов гуманитарных и социальных наук.

В силу особых причин от состояния правопорядка в данной сфере общественных отношений и в отечественной экономике зависят вопросы адекватного противодействия нашего государства как внешним, так и внутренним угрозам.

В этом контексте возрастает актуальность исследований, связанных с этическими аспектами технологического развития (в частности, в отчете значительное внимание уделено именно вопросам выявления конфликта интересов — системообразующего явления, лежащего в основе антикоррупционной политики), изменениями социальных, политических и экономических отношений.

Научно-практическое пособие посвящено вопросам повышения эффективности противодействия коррупции в сфере корпоративных закупок. В основу исследования авторами положены меры, направленные на совершенствование антикоррупционных стандартов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами

¹ См.: Мониторинг применения Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в 2018 году. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/02/main/223-FZ_v_2018_godu.pdf.

юридических лиц (корпоративных закупок), предусмотренные разд. III Национального плана противодействия коррупции.

Авторы подробно анализируют указанные меры, формулируют предложения по их реализации, исследуют условия, провоцирующие возникновение конфликта интересов между участником закупки и заказчиком, дают оценку сведениям, подлежащим обязательному раскрытию должностными лицами заказчика в целях недопущения возникновения конфликта интересов.

Кроме того, в научно-практическом пособии рассматривается ряд обязанностей субъектов корпоративных закупок, в том числе по предоставлению заказчику информации в целях выявления обстоятельств, свидетельствующих о возможном возникновении конфликта интересов с заказчиком.

По результатам проведенного анализа сделаны выводы о необходимости синхронизации законодательства о закупочной деятельности и законодательства о противодействии коррупции, а также расширения функционала подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений с учетом положений разд. III Национального плана противодействия коррупции. При этом особое внимание рекомендуется уделить обеспечению взаимодействия подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений с контрактными службами (отделами закупок), по повышению оперативности обмена информацией между ними. Авторы делают вывод об интеграции в законодательство максимально полной номенклатуры информации, получаемой в целях выявления обстоятельств, свидетельствующих о возможности возникновения конфликта интересов.

Глава 1

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ

1.1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ КОНВЕНЦИИ: ОБЩИЕ ПОДХОДЫ

Борьба с коррупцией является одной из важнейших задач государства, в том числе и для оздоровления экономики любой страны. Коррупция – существенное препятствие для развития бизнес-отношений¹.

Без комплексных усилий всего международного сообщества в искоренении коррупции вряд ли можно говорить о действенной защите прав человека, поскольку коррупция поражает экономику государства, а значит, делает невозможным надлежащее управление (reasonable government) и развитие общества.

В середине 1990-х гг. международное сообщество признало, что коррупция является глобальной проблемой, и в этой области начали активно работать многочисленные региональные и глобальные межправительственные организации. Результатом этой деятельности стало принятие целого свода правовых актов как «обязательного» (договоров и конвенций), так и «мягкого» характера (рекомендаций, резолюций, инструкций и деклараций), подготовленных и принятых в рамках таких организаций, как Организация Объединенных Наций, Совет Европы, Организация экономического сотрудничества и развития, Организация американских государств, Африканский союз, ЕС, СНГ.

Международные правовые инструменты различаются по сфере применения, правовому статусу, членству, механизмам реализации и проведению мониторинга. Тем не менее они преследуют одну цель — установить общие стандарты борьбы с коррупцией на национальном уровне путем введения уголовной ответственности за

¹ См.: Трунцевский Ю.В., Беляева О.А. Антикоррупционный ковенант в гражданско-правовых договорах // Авхадеев В.Р., Асташова В.С., Андриченко Л.В. и др. Договор как общеправовая ценность: монография. М.: ИЗиСП; Статут, 2018. С. 194–203.

Научное издание

О.А. Беляева, Ю.В. Трунцевский, А.М. Цирин

**ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ
КОРПОРАТИВНЫХ ЗАКУПОК**

Научно-практическое пособие

Ответственный редактор
доктор юридических наук
И.И. Кучеров

Подписано в печать 18.11.2019.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 10,0. Уч.-изд. л. 8,8.
Тираж 500 (1-й з-д: 1–50) экз. Заказ № .

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации