

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ МЕРЫ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦПРОЕКТОВ: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ

Гончаренко Людмила Петровна

<https://orcid.org/0000-0002-9975-4296>

Наумов Сергей Николаевич

<https://orcid.org/0000-0002-8629-4905>

Умнова Мария Геннадьевна

<https://orcid.org/0000-0001-6205-2541>

Аннотация. Реализуемые в нашей стране уже около четырех лет национальные проекты 2019-2024 по своей сути призваны сконцентрировать ресурсы на достижении ряда важных социально-экономических задач. Формат нацпроектов в частности обоснован тем, что решение многих системных проблем в обычном режиме может быть затруднено коррупционными рисками. Такие риски могут возникнуть практически во всех крупных проектах, и сами нацпроекты не являются исключением. Поэтому важной и актуальной задачей является проведение оценки эффективности применяемых сегодня антикоррупционных мер. В частности, анализ следует начать с изучения прошлого опыта исполнения приоритетных национальных проектов (ПНП) 2006-2018. Помимо обсуждения прошлой и текущей ситуации, в статье также сформулированы предложения и о некоторых возможных будущих перспективах развития работы в данном направлении, в том числе с учетом международных программ и практик.

Ключевые слова: коррупция, национальные проекты, приоритетные национальные проекты, ПНП, госзакупки, крупные инфраструктурные объекты

ANTI-CORRUPTION MEASURES IN THE IMPLEMENTATION OF NATIONAL PROJECTS: PAST, PRESENT AND FUTURE

Goncharenko Liudmila Petrovna

<https://orcid.org/0000-0002-9975-4296>

Naumov Sergey Nikolaevich

<https://orcid.org/0000-0002-8629-4905>

Umnova Maria Gennadievna

<https://orcid.org/0000-0001-6205-2541>

Annotation. The national projects 2019-2024 have been in progress in our country for around four years and they were essentially designed to concentrate resources for achieving a number of important socio-economic tasks. The format of national projects, in particular, is justified by the fact that the solution of many systemic problems usually can be difficult due to corruption risks. Such risks can arise in almost all major projects, and the national projects themselves are no exception. Therefore, an important and urgent task is to assess the effectiveness of the anti-corruption measures used today. In particular, the analysis should begin with a study of past experience in the implementation of priority national projects (PNP) 2006-2018. In addition to discussing the past and current situation, the article also formulates proposals on possible future prospects for the development of work in this direction, including taking into account international programs and practices.

Keywords: corruption, national projects, priority national projects, PNP, public procurement, large infrastructure facilities

Введение

Реализуемые в нашей стране уже около четырех лет национальные проекты 2019-2024 необходимы для концентрации ресурсов для решения ряда важных социально-экономических проблем. Такая форма государственной поддержки развития страны используется в частности из-за того, что решение системных вопросов в обычном режиме зачастую может быть затруднено или даже сорвано коррупционными факторами.

Коррупционные риски могут возникнуть практически во всех крупных инфраструктурных проектах, в частности и в тех, которые осуществляются в рамках нацпроектов. Основными каналами распределения бюджетных средств для реализации задач нацпроектов являются субсидии и контракты; последние заключаются через контрактную систему государственных закупок. Тема коррупции в госзакупках является широко обсуждаемой, пристальное внимание этому вопросу уделяют представители государственной власти, общественности и бизнеса. Так, например, президент Российской Федерации Владимир Путин обращал внимание на то, что коррупционные действия в госзакупках осуществляются так, чтобы «нарисовать» контракт под конкретных исполнителей, нередко из числа зарубежных компаний, хотя одной из системных задач нацпроектов является стимулирование спроса на отечественную продукцию, особенно высокотехнологичную [11]. Поэтому важно определить достаточность существующих мер предотвращения и контроля такого рода рисков, а также рассмотреть новые перспективные направления работы, в том числе на основе накопленного международного опыта. Практически во всех странах существует множество примеров серьезных последствий коррупции в крупных проектах, распределенных через систему госзакупок, особенно среди развивающихся стран. Так, например, в Болгарии плохое качество дороги стало причиной аварии, в которой в 2018 г. погибло 20 человек, когда автобус упал в овраг, а в Кении в 2017 г. обрушился мост из-за неравномерного распределения бетона по опорным столбам. Оба этих случая были связаны с

нарушениями на этапе строительства недобросовестными исполнителями контрактов по госзакупкам [2].

Следует также обсудить и результаты предшествующих современным нацпроектам 2019-2024 приоритетных национальных проектов (ПНП). ПНП реализовывались в период с 2006 по 2018 гг. и за время их проведения велась масштабная борьба с коррупцией. Так, например за 2008 год было выявлено 3661 преступлений по нацпроекту «Образование», причем случаи внимания правоохранительных органов к коррупционным схемам отмечались в различных регионах России. Как отмечал министр внутренних дел РФ Нургалиев Р., проблема коррупции при реализации национальных проектов была достаточно серьезной [14]. Очевидна необходимость исследования и осмысления того, какие коррупционные проблемы в прошлом были разрешены, а какие все же были «унаследованы» нацпроектами на современном этапе.

1. Инструменты борьбы с коррупцией при реализации нацпроектов сегодня и прошлый опыт ПНП

Рассматривая результаты приоритетных нацпроектов (ПНП) 2006-2018, в отношении борьбы с коррупцией в первую очередь следует отметить использование принципов программно-целевого планирования для сокращения и предотвращения коррупционных рисков [6]:

- финансирование выделялось на решение заранее определенного круга задач;
- ориентация на конечный результат (в противоположность «реактивному» финансированию для покрытия уже осуществленных затрат);
- использование методов сетевого планирования на этапе формирования бюджета;
- централизация решения вопросов, ранее входивших только в компетенцию местных властей;

- использование новой системы отчетности, в которой финансовые показатели были соединены с индикаторами результативности;
- повышение прозрачности бюджетного процесса для облегчения проведения проверок;
- другие.

Переход к новому порядку планирования и бюджетирования нацпроектов дал положительный результат, однако единого мнения о том, были ли совершен значительный прорыв в борьбе с коррупцией, не сформировалось. Так, например, по результатам первых двух лет ПНП, в 2008 году критике подвергался проект по развитию АПК, в котором основными получателями средств выступали преимущественно крупные агрохолдинговые компании, на счетах которых «зависли» крупные суммы бюджетных денег. Похожие замечания высказывались и по отношению к проекту «Здравоохранение»; например, некоторые эксперты отмечали коррумпированность работников данной сферы, а используемые механизмы контроля в должной степени не осуществлялись или не были в полной мере эффективными [10]. Приводя конкретные цифры, например только по ПНП «Образование» в 2008 году было зарегистрировано 3661 преступление, согласно данным ГИАЦ МВД [5]. Два года спустя, в 2010 году, для проверок целевого использования бюджетных средств было проведено свыше 211 тыс. мероприятий, по результатам которых было установлено более 9 тыс. случаев нарушений. По мнению Беялова Д.Ш. [6], основным источником коррупции выступало не только непосредственно нецелевое использование средств, но и нарушения правил ведения бухгалтерского учета, из-за чего по оценкам экспертов «потерялось» 30-40% бюджетных средств.

Для устранения обозначенных проблем обсуждались различные мероприятия – от усиления контроля до экспертного обсуждения и публичного диалога для сбора информации о требуемых показателях. Что касается фактических мер, то в первую очередь следует отметить проведение оперативно-розыскных мероприятий и профилактических операций МВД. Для

ускорения получения информации контролирующими органами от распорядителей бюджетных средств были созданы рабочие группы в каждом федеральном округе, к взаимодействию с которыми были привлечены, в том числе сотрудники МВД и представители органов местной исполнительной власти [5]. Таким образом, в борьбе с коррупцией в процессе реализации ПНП основное усилие было направлено на обеспечение прозрачности и оперативности получения данных о расходовании бюджетных средств с использованием межведомственных каналов коммуникаций, привязки показателей результативности/эффективности к расходным ресурсам, проведении качественных расследований и т.д.

Рассмотрим, какие мероприятия проводятся на текущем этапе при реализации нацпроектов 2019-2024. Перевод многих форм государственной отчетности в цифровой формат нашел отражение и в работе по повышению прозрачности распределения бюджета. Так, в 2019 году на портале системы «Электронный бюджет» была добавлена возможность просмотра данных по тематическому разделу «Национальные проекты» [9], благодаря которому, в частности, можно посмотреть на какую сумму и из какого бюджета финансировались те или иные проекты в определенных субъектах РФ, а также какие показатели (результаты) предусмотрены в выбранных проектах. Просмотр данных возможен как в режиме онлайн, так и с загрузкой набора данных.

Продолжаются проверки и другие формы контрольных мероприятий. Проводится работа межведомственных групп, в частности в 2021 году Федеральной налоговой службой (ФНС) был опубликован доклад с данными о проведенном контроле крупнейших поставщиков по нацпроектам. Основными результатами только за первые месяцы 2021 года являются дополнительные поступления в бюджет на 2,4 млрд рублей, выявление ущерба бюджету на 12 млрд рублей и вывод из тени операций на сумму более чем 100 млрд рублей. По оценкам ФНС в зоне риска находились контракты на сумму около 1,2 трлн рублей, что составляет примерно четверть от всего госзаказа по

нацпроектам; определение таких рисков автоматизировано и в ряде случаев происходит еще до подписания контрактов. Примечательно, что в большинстве случаев для устранения нарушений использовались несиловые бесконфликтные методы – компаниям были предоставлены возможности постепенного перехода к «белым» схемам, что способствует изменению используемых российским бизнесом практик и бизнес-моделей [8].

На данный момент, крупные системные коррупционные проблемы, которые существовали при ПНП, полностью не устранены. Согласно докладу комитета по бюджету и налогам Госдумы, исполнение нацпроектов усложняется за счет таких факторов, как несогласованность действий исполнителей, несоблюдение сроков, отсутствие взаимосвязи между увеличением финансирования и повышением эффективности реализации задач нацпроектов, слабое межведомственное взаимодействие и т.д. [12]. Очевидна необходимость концентрации усилий по данным направлениям в будущем.

2. Возможности будущего развития антикоррупционных мероприятий по нацпроектам

Коррупция при реализации крупных проектов существует, разумеется, во всех странах: экспертные оценки объема взяток и других схем в разных регионах мира колеблются от 8% до 25% от стоимости приобретаемых товаров, услуг или работ. Так, например, недавнее исследование (2020 год) в странах ЕС показало, что неэффективность государственных закупок составляет 18% от общего бюджета соответствующих проектов, при этом две трети от этого значения возникли из-за коррупции. В исследовании зарубежного автора Erica Vosio была подтверждена гипотеза о том, что не законы, а именно устоявшиеся практики являются наиболее эффективной мерой пресечения взяточничества. [3] Поэтому, несмотря на то, что «универсальной формулы» устранения коррупции не существует, интерес

представляет изучение программ и практик тех стран, которые достигли в этом направлении определенных успехов.

Одним из основных направлений борьбы с коррупцией является обеспечение принципа прозрачности. В этой связи интересна практика использования в Мексике так называемых социальных или общественных свидетелей (social witness, Testigo Social), которые с 2009 года обязаны участвовать на всех этапах процедуры публичных торгов выше определенного уровня цен. В 2014 году этот уровень составлял 336 миллионов мексиканских песо (примерно 25 миллионов долларов США) на товары и услуги и 672 миллиона мексиканских песо (приблизительно 50 миллионов долларов США) на общественные работы. Общественными свидетелями могут являться неправительственные организации или частные лица, отобранные Министерством государственного управления через публичные закупки. Услуги таких наблюдателей оплачиваются из средств государственного заказчика или иных госструктур [1]. На наш взгляд, такой формат работы с внешними экспертами позволяет получить более практичные результаты, чем установленный порядок общественного обсуждения, законодательно закрепленный в статье 20 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N44-ФЗ.

Эффективное расходование бюджетных средств может быть обеспечено за счет привлечения к участию предприятий среднего и малого бизнеса в закупках по нацпроектам, поскольку по мнению экспертов СМП будут склонны достигать более конкурентных цен. В этом направлении можно выделить успех итальянской компании Consip (Центральное агентство по закупкам Италии), принадлежащей Министерству экономики и финансов; сегодня Consip действует в качестве центрального закупочного органа Италии [4]. За 25 лет агентству удалось провести работу по привлечению СМП к госзакупкам за счет упрощения процедур закупок небольшого объема через электронный маркет MePA, а также активного продвижения бесплатных образовательных программ по госзакупкам для малого и среднего бизнеса: Consip обучает инструкторов из бизнес-ассоциаций, которые в свою очередь

направляют и обучают местные МСП. Сегодня в Италии действует более 200 таких центров, обеспечивающих непрерывное бесплатное обучение и помощь. Также, Центральное агентство по закупкам Италии ведет активную работу по размещению собственных вебинаров и обучающих материалов в своих социальных сетях, в частности на YouTube. В то время как аналогичный МеРА электронный маркетплейс у нас существует в виде единого агрегатора торгов «Березка», централизованный процесс обучения СМП работе с госзакупками в России может усовершенствован.

Наконец, стоит продумать возможные меры по укреплению межведомственных связей для повышения оперативности их работы. Мониторингом и контролем коррупционных рисков в нацпроектах в России занимается ряд государственных органов и министерств: Счетная палата, Минфин, ФНС, МВД и т.д. Публикуемая информация отчасти имеет разрозненный, фрагментарный характер: исполнение бюджета, результаты текущего аудита и информация о нарушениях, сведения о достигнутых задачах и показателях и т.д. — эти данные представлены в различных источниках и не всегда обновляются регулярно. Интеграция и систематизация сведений по нацпроектам могли бы обеспечить лучшую прозрачность процессов доведения бюджетных средств до исполнителей. Кроме этого, следует рассмотреть потенциал интеграции с закупочными системами стран-партнеров, по аналогии с тем, как это реализовано, например в корейской полностью интегрированной сквозной системе электронных закупок KONEPS [13]. KONEPS связано с около 140 внешними системами для совместного использования, в том числе для проведения закупок за рубежом. С учетом переориентации на международное партнерство со странами Ближнего Востока, Африки и Азии, ранняя интеграция информационных и закупочных систем могла бы стать фундаментом для прочных международных экономических отношений.

Заключение

Анализ масштаба коррупции и ее влияния на реализацию нацпроектов, а также эффективности принимаемых антикоррупционных мер, в данной статье начался с исследования результатов исполнения приоритетных национальных проектов (ПНП) 2006-2018 годов. Помимо масштабных проверок и иных контрольных мероприятий, был взят курс на повышение прозрачности и оперативности предоставления данных о расходовании бюджетных средств за счет использования принципов программно-целевого планирования, перевода данных в цифровой формат, автоматизации расчетов коррупционных рисков и т.д. Работа по этим направлениям продолжается и на современном этапе в ходе исполнения национальных проектов 2019-2024, однако основные системные коррупционные факторы устранены полностью не были, и на данный момент критика нацпроектов направлена на некорректно заданные показатели результативности, медленные сроки реализации проектов, неэффективное расходование бюджетных средств, привлечение подрядчиков, работающих «в тени», и т.д.

Среди некоторых перспективных путей развития в сфере борьбы с коррупцией при реализации нацпроектов можно выделить:

- повышение прозрачности закупочных процессов через обязательные инструменты социального (общественного) контроля и аудита по типу системы мексиканских общественных наблюдателей (Testigo Social);
- увеличение доли закупок с эффективным расходованием бюджетных средств за счет привлечения к участию в отборочных процедурах большего числа средних и малых предприятий на основе успешного опыта итальянской Consip;
- интеграция информационных систем различных ведомств, а также закупочно-информационных систем других стран в условиях переориентации на новых внешних экономических партнеров, по аналогии с корейской KONEPS.

Данная статья подготовлена в рамках выполнения Государственного задания Министерства науки и высшего образования РФ на тему «Структурные сдвиги в экономике и обществе по результатам достижения целевых индикаторов реализации Национальных проектов, дающие возможности для организации новых сфер социально-экономической деятельности, в том числе коммерческой, как в России, так и за рубежом» (проект № FSSW-2020-0010).

Список литературы:

1. Basel Institute on Governance. Integrity Pact case study in Mexico: Social Witnesses. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://baselgovernance.org/b20-collective-action-hub/integrity-pacts/integrity-pacts-case-studies/ip-mexico>. Дата обращения – 05.10.2022.
2. Bosio, E., Grujicic, M., Iavorskyi, M. There is no trade-off between quality and efficiency in public procurement. ». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://new.cepr.org/voxeu/columns/there-no-trade-between-quality-and-efficiency-public-procurement>. Дата обращения – 03.10.2022.
3. Bosio, E. Reducing corruption in public procurement. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/reducing-corruption-public-procurement>. Дата обращения – 03.10.2022.
4. European bank for Reconstruction and Development. Public Procurement. Is open competition good for small and medium sized-enterprises? Режим доступа: <https://www.ebrd.com/documents/ogc/public-procurement-is-open-competition-good-for-smes.PDF>. Дата обращения – 05.10.2022.
5. Белинский, В. В. О мерах, направленных на противодействие коррупции, осуществляемых в ходе реализации приоритетных национальных проектов "Образование" и "Здоровье" / В. В. Белинский // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2009. – № 10. – С. 74-77. – EDN NBPFQJ.

6. Беляева, О. И. Приоритетные национальные проекты как механизм выявления коррупционных рисков / О. И. Беляева // Вестник АКСОР. – 2012. – № 4(24). – С. 75-79. – EDN PXYMTB.

7. Беялов, Д. Ш. Об общественной опасности коррупционных преступлений, совершаемых при реализации приоритетных национальных проектов / Д. Ш. Беялов // Закон и право. – 2012. – № 9. – С. 68-70. – EDN PBKMER.

8. Газета «Коммерсантъ». Статья «Нацпроекты под прожектором». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4870072?ysclid=lagx91mvdj763009626>. Дата обращения – 05.10.2022.

9. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет», раздел «Национальные проекты». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://budget.gov.ru/%D0%9D%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%8B>. Дата обращения – 05.10.2022.

10. Ивановский, Б. Г. Предварительные итоги реализации национальных проектов: оценки расходятся / Б. Г. Ивановский // Экономические и социальные проблемы России. – 2008. – № 2. – С. 100-127. – EDN JTXNWD.

11. РБК. Статья «Путин потребовал пресечь проведение госзакупок под конкретные компании». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5cd2d7e89a79475ae3cdd0ba?ysclid=lab9r4q1fv39324301>. Дата обращения – 03.10.2022.

12. РБК. Статья «В Госдуме раскритиковали исполнение правительством нацпроектов». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/18/06/2019/5d089fe39a7947a2dab5d837>. Дата обращения – 05.10.2022.

13. Сайт по закупкам Южной Кореи KONEPS. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.pps.go.kr/eng/index.do>. Дата обращения – 05.10.2022.

14. Юхачев, С. П. Коррупционные схемы при реализации национальных проектов как угроза экономической безопасности Российской Федерации / С. П. Юхачев // Социально-экономические явления и процессы. – 2009. – № 2(14). – С. 125-130. – EDN KWTBQB.

References:

1. Basel Institute on Governance. Integrity Pact case study in Mexico: Social Witnesses. [Electronic resource]. Access Mode: <https://baselgovernance.org/b20-collective-action-hub/integrity-pacts/integrity-pacts-case-studies/ip-mexico>. Date of access - 05.10.2022.

2. Bosio, E., Gruzicic, M., Iavorskyi, M. There is no trade-off between quality and efficiency in public procurement. ". [Electronic resource]. Access mode: <https://new.cepr.org/voxeu/columns/there-no-trade-between-quality-and-efficiency-public-procurement>. Date of access – 03.10.2022.

3. Bosio, E. Reducing corruption in public procurement. [Electronic resource]. Access mode: <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/reducing-corruption-public-procurement>. Date of access – 03.10.2022.

4. European bank for Reconstruction and Development. public procurement. Is open competition good for small and medium sized enterprises? Access mode: <https://www.ebrd.com/documents/ogc/public-procurement-is-open-competition-good-for-smes.PDF>. Date of access - 05.10.2022.

5. Belinsky, V. V. On measures aimed at combating corruption, carried out in the course of the implementation of the priority national projects "Education" and "Health" / V. V. Belinsky // Bulletin of the Academy of Economic Security of the Ministry of Internal Affairs of Russia. - 2009. - No. 10. - S. 74-77. – EDN NBPFJGJ.

6. Belyaeva, O. I. Priority national projects as a mechanism for identifying corruption risks / O. I. Belyaeva // Vestnik AKSOR. - 2012. - No. 4 (24). - S. 75-79. – EDN PXYMTB.

7. Belyalov, D. Sh. On the public danger of corruption crimes committed in the implementation of priority national projects / D. Sh. Belyalov // Law and Law. - 2012. - No. 9. - S. 68-70. – EDN PBKMER.

8. Newspaper "Kommersant". Article "National projects under the spotlight". [Electronic resource]. Access mode: <https://www.kommersant.ru/doc/4870072?ysclid=lagx91mvdj763009626>. Date of access - 05.10.2022.

9. Unified portal of the budget system of the Russian Federation "Electronic budget", section "National projects". [Electronic resource]. Access mode:

<http://budget.gov.ru/%D0%9D%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B5%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%8B>. Date of access - 05.10.2022.

10. Ivanovsky, B. G. Preliminary results of the implementation of national projects: estimates differ / B. G. Ivanovsky // Economic and social problems of Russia. - 2008. - No. 2. - P. 100-127. – EDN JTXNWD.

11. RBC. Article "Putin demanded to stop public procurement for specific companies." [Electronic resource]. Access mode: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5cd2d7e89a79475ae3cdd0ba?ysclid=lab9r4q1fv39324301>. Date of access – 03.10.2022.

12. RBC. The article "The State Duma criticized the government's execution of national projects." [Electronic resource]. Access mode: <https://www.rbc.ru/economics/18/06/2019/5d089fe39a7947a2dab5d837>. Date of access - 05.10.2022.

13. Site for procurement of South Korea KONEPS. [Electronic resource]. Access mode: <https://www.pps.go.kr/eng/index.do>. Date of access - 05.10.2022.

14. Ykhachev, S. P. Corruption schemes in the implementation of national projects as a threat to the economic security of the Russian Federation / S. P. Ykhachev // Socio-economic phenomena and processes. - 2009. - No. 2(14). - S. 125-130. – EDN KWTBQB.