



Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» — ПРЕКОП II

www.coe.int/PRECOPII

Технический документ

Размеры, формы и проявления коррупции в процессе проведения закупок на муниципальном уровне в Российской Федерации

Авторы:

Элизабет Давид-Баррет, Михай Фазекас, Николай Смирнов и Наталья Маслова
эксперты Совета Европы

с комментариями и предложениями
Арама Хагагордяна, эксперта Совета Европы

Декабрь 2018 г.

<p>Отдел по вопросам сотрудничества в сфере борьбы с экономическими преступлениями (ECCD) Департамент по борьбе с преступностью Генеральный директорат по правам человека и верховенству права, Совет Европы 67075 Strasbourg CEDEX France Тел.: +33-(0)3-9021-4214 Факс: + 33-3-8841-2705 Эл. почта: maia.mamulashvili@coe.int www.coe.int/corruption</p>	<p><i>Данный документ был подготовлен экспертами по инициативе проекта ПРЕКОП II.</i></p> <p><i>Мнения, выраженные в настоящем документе, отражают позицию авторов и не могут считаться выражением официальной позиции Совета Европы</i></p>
---	--

ОГЛАВЛЕНИЕ

1	РЕЗЮМЕ	5
2	ВВЕДЕНИЕ.....	7
3	ЦЕЛЬ И МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ	9
4	ПОДХОД К ОПРЕДЕЛЕНИЮ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК.....	10
5	МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ КОНТРОЛЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК И КЛЮЧЕВЫЕ КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ.....	14
5.1	Контроль коррупции в сфере государственных закупок	14
5.2	Типичные случаи коррупции в процессе государственного заказа	17
5.2.1	<i>Определение и оценка потребностей в госзакупках</i>	<i>17</i>
T1.1	<i>Определение необязательных потребностей.....</i>	<i>17</i>
T1.2	<i>Определение потребностей таким образом, чтобы принести выгоду конкретному поставщику</i>	<i>18</i>
5.2.2	<i>Разработка процедур.....</i>	<i>18</i>
T2.1	<i>Махинации, связанные с пороговой суммой и исключительными условиями</i>	<i>18</i>
T2.2	<i>Адаптация критериев отбора участников</i>	<i>19</i>
T2.3	<i>Злонамеренное использование требований к документам.....</i>	<i>20</i>
T2.4	<i>Адаптация критериев оценки предложений</i>	<i>21</i>
T2.5	<i>Махинации, связанные с периодом оповещения.....</i>	<i>21</i>
5.2.3	<i>Подготовка и распространение документов.....</i>	<i>22</i>
T3.1	<i>Выборочное предоставление информации.....</i>	<i>22</i>
T3.2	<i>Попытки избежать публикации приглашения к участию в тендере</i>	<i>23</i>
T3.3	<i>Умышленное внесение изменений в приглашения к участию в тендерах</i>	<i>23</i>
T3.4	<i>Дорогой и трудный доступ к тендерной документации</i>	<i>24</i>
T3.5	<i>Умышленные ошибки в публикации тендерных документов.....</i>	<i>24</i>
5.2.4	<i>Оценка тендерных предложений и присуждение контрактов.....</i>	<i>25</i>
T4.1	<i>Умышленное аннулирование тендера.....</i>	<i>25</i>
T4.2	<i>Повторяющиеся нарушения правил и норм процедуры госзакупок.....</i>	<i>25</i>
T4.3	<i>Несправедливое присвоение баллов.....</i>	<i>25</i>
5.2.5	<i>Исполнение договоров</i>	<i>26</i>
T5.1	<i>Умышленные изменения договоров.....</i>	<i>26</i>
T5.2	<i>Злоупотребление дополнительными договорами или резервами на случай чрезвычайных ситуаций</i>	<i>26</i>
T5.3	<i>Нарушение договора в ходе его реализации</i>	<i>27</i>
T5.4	<i>Манипулирование сроками оплаты</i>	<i>27</i>
5.2.6	<i>Сводное описание методов коррупционной практики и их отличительных признаков.....</i>	<i>28</i>
5.3	Преобладание некоторых коррупционных рисков в европейских странах	29
5.3.1	<i>Тендеры с единственным участником</i>	<i>29</i>
5.3.2	<i>Ограниченный доступ к тендерам на госзаказы</i>	<i>30</i>
5.3.3	<i>Отсутствие публикаций объявлений о тендерах</i>	<i>31</i>
6	ПРИМЕНЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ, СПОСОБСТВУЮЩИХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ЗАКУПОК В РОССИИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ	33
6.1	Разработка и реализация государственных и муниципальных программ.....	33
6.2	Региональные и муниципальные автоматизированные системы в сфере закупок...	34
6.3	Планы и планы-графики закупок	35
6.4	Нормирование в сфере закупок	36
6.5	Обязательное общественное обсуждение закупок	37
6.6	Централизация закупок	38
6.7	Определение начальной (максимальной) цены контракта	38
6.8	Типовые документы	39
6.9	Регулирование закупок «малого объема».....	40
6.10	Мониторинг в сфере закупок.....	41

6.11	Контроль в сфере закупок.....	42
6.12	Методическое обеспечение осуществления закупок	43
7	ПРОБЛЕМЫ КОРРУПЦИОННОГО ХАРАКТЕРА В СФЕРЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК.....	44
7.1	Формирование заказа	44
7.1.1	<i>Закупки с целью удовлетворения необязательных/несуществующих потребностей</i>	44
7.1.2	<i>Описание объекта закупки</i>	46
7.1.3	<i>Планирование закупок</i>	49
7.1.4	<i>Формирование условий закупки</i>	53
7.2	Нарушения в процессе осуществления процедуры закупки.....	59
7.2.1	<i>Необоснованный отказ в допуске к участию в процедуре</i>	59
7.2.2	<i>Необоснованный допуск</i>	60
7.2.3	<i>Нарушения при определении победителя</i>	60
7.2.4	<i>Заключение контракта с нарушением условий закупки</i>	61
7.3	Исполнение контракта.....	61
7.3.1	<i>Незаконное изменение существенных условий исполнения контракта</i>	61
7.3.2	<i>Ошибки или злоупотребления при приемке результатов исполнения контракта</i>	62
7.3.3	<i>Нарушение сроков оплаты исполненных обязательств</i>	64
7.3.4	<i>Уклонение заказчика от возврата обеспечения исполнения контракта</i>	66
8	ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	68
8.1	Рекомендации по противодействию коррупции в сфере закупок, основанные на анализе международного опыта	70
8.1.1	<i>Вложения в профессиональный уровень специалистов по закупкам</i>	70
8.1.2	<i>Совершенствование норм и правил противодействия коррупции в сфере закупок</i>	70
8.1.3	<i>Обеспечение прозрачности закупок должно быть приоритетом</i>	71
8.1.4	<i>Инвестиции в инфраструктуру обработки данных</i>	72
8.1.5	<i>Введение качественных и количественных показателей коррупционного риска и риска сговора</i>	74
8.1.6	<i>Постоянный учет показателей риска при принятии политических решений</i>	74
8.1.7	<i>Поощрение заключения пактов о добросовестности на местном уровне</i>	75
8.2	Рекомендации по целенаправленному противодействию коррупции в сфере муниципальных закупок в России	76
8.2.1	<i>Разработка на региональном уровне методологии противодействия коррупционным рискам в сфере закупок</i>	76
8.2.2	<i>Оценка коррупционного риска в сфере закупок на основании открытых данных</i>	76
8.2.3	<i>Внедрение процесса управления рисками в систему управления закупками</i>	76
8.2.4	<i>Совершенствование правового и методологического обеспечения процесса закупок</i>	77
8.2.5	<i>Методическая и консультационная поддержка предпринимателей</i>	78
9	ИСТОЧНИКИ	79
	ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ИНФОРМАЦИЯ О КОРРУПЦИОННЫХ ПРАКТИКАХ	82
П1.1.	Республика Карелия	82
П1.2.	Тверская область.....	87
П1.3.	Тюменская область.....	90
П1.4.	Краснодарский край	93
П1.5.	Республика Башкортостан	93
П1.6.	Ярославская область.....	96
	ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ОПРОСНИКИ, ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ДЛЯ СБОРА ИНФОРМАЦИИ В ПИЛОТНЫХ РЕГИОНАХ ПРОЕКТА	98

1 РЕЗЮМЕ

Целью данного документа является определение типовых коррупционных практик в процессе муниципальных закупок в Российской Федерации и разработка рекомендаций по более эффективному противодействию коррупции на основе успешного международного опыта с учетом особенностей местного самоуправления России.

Для достижения данной цели поставлены и осуществлены следующие задачи:

1. Сформулирован подход к определению коррупции в сфере закупок на муниципальном уровне с учетом правовых и экономических особенностей;
2. Осуществлен сбор сведений о практиках муниципальных закупок, имеющих признаки коррупции;
3. Проведен анализ собранных сведений и представлены типовые коррупционные практики в сфере муниципальных закупок;
4. Выдвинуты предложения по преодолению выявленных проблем с учетом международного опыта.

Для решения указанных задач применялись следующие методы. Для определения коррупции было проведено сопоставление международных документов в сфере публичных закупок, а также особенностей российского законодательства с имеющимися экономическими особенностями решения задач в сфере муниципальных закупок. Анализ коррупционных практик в процессе муниципальных закупок в Российской Федерации осуществлялся на основании правоприменительной практики следующих субъектов Российской Федерации: Республики Башкортостан, Республики Карелия, Республики Татарстан, Республики Удмуртия, Краснодарского края, Приморского края, Ставропольского края, Архангельской, Иркутской, Курской, Ростовской, Смоленской, Тверской, Тюменской, и Ярославской областей. В исследовании российской практики использовалась информация, предоставленная региональными уполномоченными по защите прав предпринимателей из упомянутых 15 пилотных регионов проекта при заполнении специально разработанных опросов. Также были использованы данные, содержащиеся на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок (<http://www.zakupki.gov.ru/>), официальном сайте управления ФАС России по пилотным регионам и в других открытых источниках информации. Для выявления комплекса типичных коррупционных практик, понимания особенностей главных действующих лиц и соответствующих стимулов, а также для определения наиболее эффективных механизмов противодействия был проведен всеобъемлющий анализ международных публикаций на тему коррупции в сфере государственных закупок. Для установления наиболее характерных особенностей российской коррупции на местном уровне были также проанализированы данные российских кейсов. Дополнительная информация была получена в ходе дискуссий в рамках четырех региональных семинаров с участием заинтересованных сторон.

В исследовании представлены программные рекомендации, составленные с учетом международного передового опыта и его применимости в условиях Российской Федерации в свете выявленных коррупционных рисков и итогов консультаций с местными заинтересованными лицами относительно возможных решений.

Данные рекомендации заключаются, в частности, в следующем:

1. Проанализировать как на практике работают нормы и правила общественного контроля на уровне местного самоуправления, чтобы установить, урегулирован ли в действительности конфликт интересов, и при необходимости внести изменения в существующие нормы и правила.
2. Обеспечить максимальную прозрачность всего процесса и разработать инфраструктуру данных о госзакупках, отличающуюся широким спектром, высоким качеством и связями с соответствующими базами данных.

3. Разрабатывать каналы обмена цифровыми данными, которые позволят основным участникам процесса получать ключевые данные о госзакупках, аналитические материалы и выводы.
4. Разработать и внедрить методологию противодействия коррупционным рискам в сфере закупок, включающую критерии оценки коррупционных рисков в муниципальных закупках и предложения, направленные на снижение вероятности реализации соответствующих рисков.
5. Использовать региональные информационно-аналитические системы, позволяющие производить комплексную оценку риска на основании открытых данных о результатах закупочной деятельности государственных и муниципальных заказчиков региона.
6. Внедрить процесс управления рисками в систему управления закупками муниципального образования, предусматривающий принятие решений, в том числе, о централизации закупок, при формировании графика плановых проверок, на основании оценки коррупционных рисков в деятельности заказчиков.
7. Совершенствовать правовое и методологическое обеспечение процесса государственных и муниципальных закупок региона.
8. Организовать методическую и консультационную поддержку предпринимателей региона в целях обеспечения их прав в процессе участия в процедурах определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также при исполнении государственного или муниципального контракта.

2 ВВЕДЕНИЕ

Настоящий документ подготовлен в рамках проекта Совета Европы «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» – ПРЕКОП II¹ в направлении совершенствования процедур муниципальных закупок.

Предпосылки проведения данной работы сложились в рамках первого одноименного проекта – ПРЕКОП РФ. Результаты, соответствующие закупочной тематике, представлены в Учебной программе и пособии для подготовки региональных и общественных омбудсменов и их сотрудников «Основы деятельности института уполномоченных по защите прав предпринимателей и основные антикоррупционные концепции», подготовленной экспертами Совета Европы Крыловой Д.В. и Свириденко А.Ю.²

Создание в 2012 году института уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации стало существенным шагом в направлении усиления возможностей государственных, муниципальных и общественных институтов по борьбе с коррупцией и защиты прав предпринимателей, в том числе в сфере государственных и муниципальных закупок.

Актуальные результаты развития системы закупок в Российской Федерации представлены в Докладе о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2017 год и Докладе о результатах мониторинга применения Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» за 2017 год, которые размещены в открытом доступе на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (далее также – ЕИС)³, комплексном централизованном информационном ресурсе информации о закупках и контрактах.

Объем публичных закупок в 2017 году составил 6,3 трлн рублей, в том числе 1,2 трлн рублей – муниципальных закупок (19,4%). Общее число заключенных контрактов превысило 3,3 млн, из которых чуть более 1 млн (30,3%) – муниципальные. В части контроля в сфере закупок отмечено, что в 2017 году в ФАС России поступило 89,333 жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки. Из поступивших жалоб 30,477 поданы в отношении закупок, осуществляемых для обеспечения муниципальных нужд (34%)⁴.

Российская законодательная база для публичных закупок является весьма развитой. По результатам исследования Всемирного Банка «Сравнительный анализ государственных закупок 2017» Россия заняла 11 место среди систем государственных закупок стран-ОЭСР⁵. При этом, если по показателю «оценка потребностей, размещение информации о закупках, подготовка заявок» был набран наивысший балл – 100, то по показателю «оплата поставщикам» получено только 33 из 100 баллов, что также подтверждается результатами настоящего исследования.

Литература, посвященная исследованиям коррупции в сфере публичных закупок, как российская, так и зарубежная является весьма обширной и охватывает вопросы как нормативно-правового регулирования, так и анализа коррупционных рисков⁶. Вместе с тем, актуальные публикации

¹ www.coe.int/PRECOPII

² В свете настоящего документа наибольший интерес представляют гипотетические кейсы № 2, 4, 5, 6, приведенные в разделе 7 указанного документа.

³ Zakupki.gov.ru

⁴ Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2017 год, доступный на сайте www.minfin.ru.

⁵ По данным Минэкономразвития России (<http://economy.gov.ru/>), основанным на докладе Всемирного Банка «Сравнительный анализ государственных закупок 2017».

⁶ Среди российских исследований можно отметить следующие публикации: Корякин В.М. Антикоррупционная экспертиза документации о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд // Журнал российского права. 2014. № 5. С. 66 – 75.; Сухаренко А.А. Проблемы противодействия коррупции в системе государственных закупок. // Мониторинг правоприменения. 2013. № 3. С. 50-53.; Яковлев А.А.,

открытого доступа, в достаточной мере отражающие специфику указанных аспектов на муниципальном уровне, практически отсутствуют или их поиск весьма затруднен.

Это означает, что анализ коррупционных рисков в закупках муниципального уровня является сегодня наименее исследованным аспектом рассматриваемой проблематики. Данный документ нацелен на адаптацию универсальных методов решения коррупционных проблем в сфере закупок к условиям ведения соответствующей деятельности органами местного самоуправления Российской Федерации.

3 ЦЕЛЬ И МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Целью данного документа является определение типовых коррупционных практик в процессе муниципальных закупок в Российской Федерации и разработка рекомендаций по более эффективному противодействию коррупции на основе лучших международных практик с учетом особенностей местного самоуправления России.

Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи:

1. сформулировать подход к определению коррупции в сфере закупок на муниципальном уровне с учетом правовых и экономических особенностей;
2. осуществить сбор сведений о практиках муниципальных закупок с высокими коррупционными рисками;
3. провести анализ собранных сведений и представить типовые коррупционные риски в сфере муниципальных закупок;
4. выдвинуть предложения по решению выявленных проблем с учетом международного опыта.

Для решения поставленных задач применялись следующие методы.

Во-первых, в целях формулирования определения коррупции было проведено сравнительный анализ международных документов и литературы в сфере коррупции в публичных закупках, а также российского законодательства с акцентом на имеющиеся особенности в сфере муниципальных закупок.

Во-вторых, был осуществлен сбор сведений благодаря информационному и организационному содействию Уполномоченных по защите прав предпринимателей 15 субъектов Российской Федерации, выбранных в рамках настоящего проекта в качестве пилотных, в том числе на 1 этапе – Республики Карелия, Тверской области, Тюменской области, а также Краснодарского края, на 2 этапе – Республики Башкортостан и Ярославской области, на 3 этапе - Республики Татарстан, Республики Удмуртия, Приморского края, Ставропольского края, Архангельской, Иркутской, Курской, Ростовской и Смоленской областей. Для получения необходимых данных в адрес уполномоченных по защите прав предпринимателей в указанных выше пилотных субъектах Российской Федерации были направлены специально разработанные опросы (см. Приложение 2) с просьбой оказать возможное содействие и предоставить необходимую информацию.

В исследовании российской практики использовалась информация, содержащаяся на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок (www.zakupki.gov.ru), на официальном сайте управления ФАС России по соответствующему региону и в других открытых источниках информации.

В-третьих, для выявления комплекса типичных коррупционных практик, понимания особенностей главных действующих лиц и соответствующих стимулов, а также для определения наиболее эффективных механизмов противодействия был проведен всеобъемлющий анализ международных публикаций на тему коррупции в сфере государственных закупок. Для установления наиболее характерных особенностей российской коррупции на местном уровне были также проанализированы данные российских кейсов. Дополнительная информация и данные обратной связи были получены в ходе четырех региональных семинаров с участием местных представителей.

В исследовании представлены программные рекомендации, составленные с учетом международного передового опыта и его применимости в условиях Российской Федерации в свете выявленных коррупционных рисков и итогов консультаций с местными заинтересованными лицами относительно возможных решений.

4 ПОДХОД К ОПРЕДЕЛЕНИЮ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

Коррупция представляет собой сложное общественное явление, определение которого является предметом непрекращающейся дискуссии представителей самых разнообразных гуманитарных дисциплин, в том числе экономики, права, политологии, социологии и иных.

Коррупция часто определяется как злоупотребление использованием публичной властью или ресурсами в широком смысле, в том числе властных полномочий, в целях извлечения выгоды отдельными частными лицами или узкими группами. Данный подход возник в свое время в научных публикациях Г. Бекера, Дж. Стиглера и С. Роуз-Акерман⁷ и в настоящее время нашел отражение в практике международных организаций: Организации Объединенных наций (ООН), Совета Европы, Трансперенси Интернешнл, Всемирного Банка и других⁸. Более того, недавняя работа Алины Мунджиу-Пиппиди, Бо Ротштейна и Дугласа Норта обратила внимание ученых на то, что коррупция часто проявляется в партикулярных отношениях, основанных на социальных или родственных связях. В сфере закупок, это находит проявление, в том числе в манипулировании процедурами закупок в интересах связанных групп в ущерб открытой и честной конкуренции⁹.

Следует различать понятия собственно коррупции и многообразия его проявлений (коррупционное поведение). Указанное выше относится именно к коррупционному поведению, в то время как сама коррупция имеет скорее институциональную, нежели поведенческую, природу и может быть определена как структура управления оппортунистическим поведением¹⁰. Определенная подобным образом, коррупция может быть представлена в форме определенных рынков, иерархических структур или разнообразных смешанных (гибридных) образований, а также сетей. Такой подход к определению коррупции может позволить оценить не только риски ее возникновения, но оценить риски возникновения коррупции в одной из перечисленных выше форм на основе определенных характеристик контрактных отношений, таких как частота совершения сделок, специфичность используемых активов и уровень неопределенности. Применительно к сфере закупок такие оценки могут быть сделаны на основе анализа больших данных.

Тем не менее, важно принять во внимание определение коррупции в российском законодательстве. В рамках антикоррупционного законодательства Российской Федерации (в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции») дано следующее определение коррупции:

- а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;
- б) совершение деяний, указанных в подпункте "а" настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица.

⁷ Becker G.S., Stigler G.J. Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. / Journal of Legal Studies, 1974, Vol. 3(1); Rose-Ackerman S., Corruption: A Study in Political Economy. – New York: Academic Press, 1978.

⁸ Конвенция ООН против коррупции, принятая резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года (ратифицирована Федеральным законом Российской Федерации от 08 марта 2006 года № 40-ФЗ); Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, Страсбург, 27 января 1999 г. (ратифицирована Федеральным законом Российской Федерации от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ); «The abuse of entrusted power for private gain» (<http://www.transparency.org/what-is-corruption/>); «The abuse of public office for private gain» - См., например, Hellman J.S., Jones G., Kaufmann D. Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies. / Journal of Comparative Economics, Volume 31, Number 4, December 2003, Vol. 23.

⁹ Mungiu, Alina, 2006, Corruption: Diagnosis and treatment, Journal of democracy 17.3: 86-99; Rothstein, Bo and Eric M. Uslaner (2005) All for all: Equality, corruption, and social trust. World politics 58.01: 41-72; North, Douglass C. (1990) Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press.

¹⁰ Смирнов Н.В. Институциональная природа коррупции // Общество и экономика. – 2010, № 2.

Преимущество такого подхода состоит в том, что в соответствии с ним закрепляется унифицированное юридическое понятие коррупции и единая политика противодействия коррупции. Обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд является одним из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции (пункт 12 статьи 7 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»).

Регулирование публичных (государственных и муниципальных) закупок в России в настоящее время осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ. Кроме этого, регулирование закупок отдельными видами юридических лиц осуществляется Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

В соответствии со статьей 1 Федерального закона № 44-ФЗ регулированию подлежат отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях

- повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг,
- обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок,
- **предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок,**

в части, касающейся:

- 1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения гражданско-правового договора;
- 4) особенностей исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - контроль в сфере закупок).

Коррупция в сфере публичных закупок нередко подразумевает нарушение принципа, содержание которого установлено статьей 8 Федерального закона № 44-ФЗ.

Статья 8. Принцип обеспечения конкуренции

1. Контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

2. Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Развитие конкуренции в сфере закупок является одной из наиболее важных текущих задач. Антимонопольные требования к торгам, запросу котировок цен на товары, запросу предложений установлены статьей 17 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

При этом, также следует иметь в виду цели осуществления госзакупок, определенные статьей 13 Федерального закона № 44-ФЗ, которая гласит, что заказчиками осуществляются закупки для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд, а именно для:

1. достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования Российской Федерации), государственными программами субъектов Российской Федерации (в том числе региональными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования субъектов Российской Федерации), муниципальными программами;
2. исполнения международных обязательств Российской Федерации, реализации межгосударственных целевых программ, участником которых является Российская Федерация, за исключением исполняемых в соответствии с пунктом 1 статьи 13 Федерального закона № 44-ФЗ государственных программ;
3. выполнения функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов, за исключением выполняемых в соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 13 Федерального закона № 44-ФЗ функций и полномочий.

Следует отметить, что муниципальных закупок в первую очередь касаются первая и третья из указанных целей в части реализации муниципальных программ и выполнения функций и полномочий муниципальных органов соответственно.

Таким образом, при оценке коррупционности тех или иных закупочных процедур представляется важным исходить не только из соображений обеспечения свободного доступа к закупкам и их открытости, но и принимать во внимание задачи социально-экономического развития муниципальных образований, предполагающих использование механизма муниципальных закупок для развития производства товаров работ и услуг на местном уровне¹¹, поскольку именно местные предприятия являются ключевыми налогоплательщиками в местные бюджеты, обеспечивают занятость местного населения и, наконец, являются производителями потребляемых местным населением товаров, работ и услуг.

Важно также то, что коррупция в сфере закупок может относиться не только к стадии определения поставщиков, но и к их планированию, а также последующим стадиям, включая контроль выполнения условий контрактов.

Коррупционная проблематика применительно к закупкам на муниципальном уровне имеет ряд специфических моментов¹²:

- Особенность осуществления муниципальных закупок состоит в том, что в силу небольшого размера большинства муниципальных образований заказчики и поставщики могут состоять в определенных социальных отношениях, что может ограничить их способность действовать беспристрастно.
- Количество потенциальных поставщиков, способных выполнить необходимые условия, в том числе по качеству, срокам, гарантийному обслуживанию и т. д., может быть довольно ограниченным. Выполнение такого рода условий может быть под силу лишь местным поставщикам.
- Возможна и обратная ситуация, когда вследствие высокого уровня затрат и сложных условий работы в труднодоступных регионах, например на территориях Арктической зоны, местные поставщики могут столкнуться с трудностями при попытках конкурировать со сторонними

¹¹ Указанное основание включено в международные документы, в том числе Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках, а также в Соглашение о государственных закупках ВТО и ряд других документов. См., например [Смирнов Н.В. Подходы к обоснованию установления изъятий из национального режима или особенностей осуществления закупок государствами - членами Евразийского экономического союза. // Журнал «Торговая политика». 2016. № 2/6. С. 125-137].

¹² Соответствующие аргументы были озвучены участниками Working Group meeting 2 (Moscow, Russian Federation, 21 December 2016).

поставщиками по цене, даже несмотря на возможное превосходство в качественных характеристиках поставки.

- Необходимо учесть разнообразие процедур размещения заказа, среди которых существуют предусмотренные законодательством закрытые способы определения поставщиков, а также осуществление закупки у единственного поставщика¹³. Поскольку муниципальные закупки обладают меньшим объемом по сравнению с федеральными или региональными, применение неконкурентных способов закупок имеет тенденцию к распространению в большей степени. Сам факт применения заказчиками таких процедур не может являться достаточным свидетельством в пользу коррупционности закупок. Однако условия их применения могут являться предметом анализа на коррупциогенность.
- Учитывая небольшой размер рынка, возможную зависимость поставщиков от отдельных представителей власти, выступающих в роли заказчика, а также переплетенную природу социальных связей, боязнь возмездия, некоторые поставщики могут воздерживаться от попыток подать жалобу или воспользоваться административными процедурами для обжалования результатов закупок.

Принимая во внимание институциональную природу коррупции¹⁴, применительно к муниципальным закупкам для ее определения применяется широкий подход, включающий применение механизмов административного, правового, информационного, и иного характера (коррупционные практики), которые препятствуют или делают невозможным эффективное достижение целей муниципальных закупок. Это означает, что в понятие коррупционных практик включаются также коррупционно-опасные практики, которые не обязательно предполагают прямое нарушение законодательства, поскольку предполагается, что законодательство о закупках, в свою очередь, может содержать коррупциогенные факторы¹⁵.

¹³ § 5, 6 Закона о контрактной системе.

¹⁴ Смирнов Н.В. Институциональная природа коррупции // Общество и экономика. – 2010, № 2.

¹⁵ Выявление коррупциогенных факторов в законодательстве является предметом антикоррупционной экспертизы в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

5 МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ КОНТРОЛЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК И КЛЮЧЕВЫЕ КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ

5.1 Контроль коррупции в сфере государственных закупок

В странах ОЭСР, согласно данным за 2013 г. (OECD, 2015), на государственные закупки приходится в среднем 29% всех государственных расходов (Hansson & Holmgren, 2011; Rose-Ackerman, 1999; Schultz & Soreide, 2008). Манипулируя процедурами государственных закупок, политики или должностные лица могут отдавать контракты определенным «предпочтительным» компаниям в целях получения личной выгоды. Проявлениями личной выгоды как фактора коррупции могут быть персональные взятки или «откаты», льготы для компаний, с которыми чиновники так или иначе связаны, или такие неденежные преимущества, как получение должностей или финансирование политических кампаний. В ряде случаев создаются так называемые компании-однодневки, единственная задача которых заключается в присвоении средств; после подписания контракта они получают оплату, но не имеют возможности выполнить услуги или же оказывают услуги ненадлежащего качества путем привлечения субподрядчиков.

Коррупция при распределении государственных контрактов в долгосрочной перспективе оказывает негативное воздействие на экономическое развитие, поскольку ведет к завышению цен, диспропорциям в соотношении цены и качества, предоставлению некачественных или небезопасных товаров, услуг или работ и к уменьшению честной конкуренции (Hessami, 2014; World Bank, 2012). «Партийный фаворитизм» также подрывает положение партий, не обладающих необходимыми связями, а значит, ослабляет конкуренцию и в политической жизни общества (Stark & Vedres, 2012).

Теории контроля коррупции предполагают, что уровень коррупции в конкретной стране или организации отражает баланс возможностей и ограничений (Mungiu-Pippidi, 2015), которые, в свою очередь, формируются институциональной средой в самом широком смысле слова (Rothstein, 2011). В случае государственного заказа, для сдерживания коррупции важное значение имеют три общественных института, отражающие три различных этапа процесса, на которых могут использоваться коррупционные практики (David-Barrett & Fazekas, 2016):

- (i) на *этапе формирования* законодательные органы формируют нормативно-правовую базу государственного заказа;
- (ii) на *этапе реализации* бюрократические институты реализуют различные аспекты каждого отдельного заказа — от определения потребности в товарах/услугах/работах до присуждения победы в тендерах; и
- (iii) на *этапе мониторинга* такие общественные институты как юстиция, омбудсмен, органы, регулирующие государственные закупки, и центральные органы аудита подвергают процесс государственного заказа – как формирование политики, так и ее реализацию — тщательной проверке на предмет выявления нарушений и недобросовестной практики.

На первом этапе процесс государственного заказа может быть подвержен коррупции, если определенные группы — компании, олигархи или политические партии — оказывают влияние на законодательный процесс с целью включить в регулирование госзаказа нормы или правила, обеспечивающие выгоды для таких групп, что иногда называют «захват государства» (World Bank, 2000). Существуют различные способы манипуляций с законодательной базой, в зависимости от того, кто стремится получить выгоду и как могут эти группы контролировать другие этапы процесса. Например, политики могут стремиться повысить порог суммы договора, определяющий необходимость проведения конкурсных процедур или необходимость раскрывать информацию о контрактах для проверки различными мониторинговыми ведомствами (Emek & Acar, 2015). Это создает политические и правовые основы для систематического предоставления преимуществ в долгосрочной перспективе определенной группе, «приватизировавшей государство», которая при этом не нарушает законы и правила ради получения своей выгоды.

На втором этапе на реализацию государственного заказа различными способами могут влиять

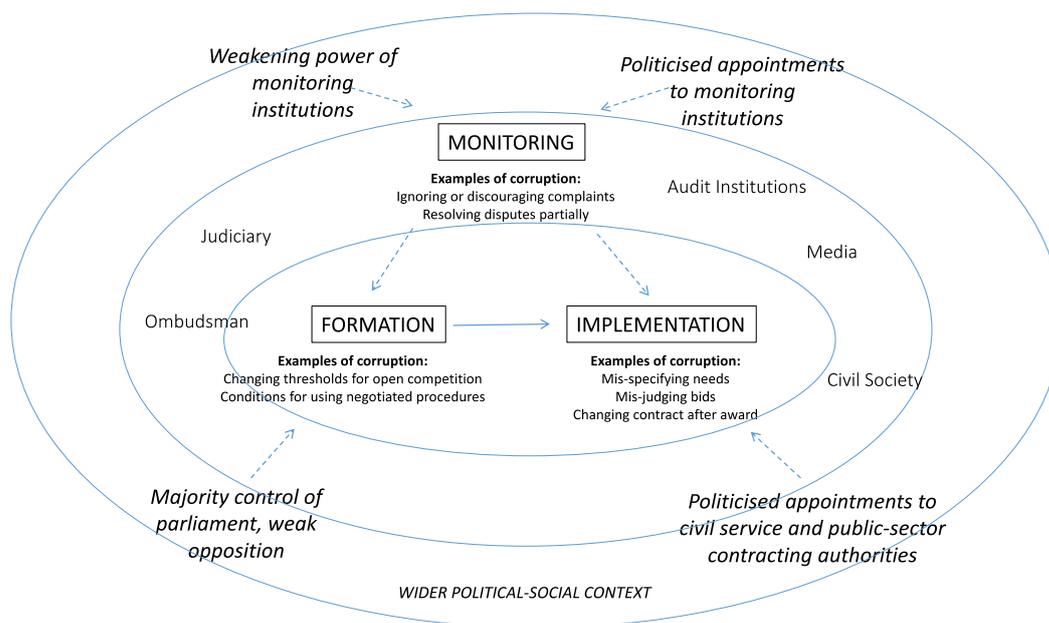
контролирующие процесс бюрократические структуры (OECD, 2009; Ware, Moss, Campos, & Noone, 2007) — например, должностные лица могут искусственно раздувать потребности, резервировать избыточные средства для покрытия ошибок (имея в виду последующее завышение затрат), либо некорректно применять критерии оценки конкурсных заявок. На этапе реализации процесс государственного заказа обычно может быть подвержен коррупции в момент совершения отдельных сделок, из которых каждая требует нарушения правил и норм, что делает такой вид коррупции уязвимым для выявления. В некоторых случаях, должностные лица совершают такие коррупционные действия не просто ради собственной личной выгоды, но, скорее, в ответ на запросы или давление со стороны своих «политических хозяев». Это представляет собой более системный вид коррупции, возникновение которой облегчается в ситуации, когда политики обладают значительной властью при назначении государственных служащих либо могут существенно влиять на их заработную плату или карьерный рост (Charron, Dahlström, Fazekas, & Lapuente, 2017).

На третьем этапе могут появляться коррупционные практики «второго порядка», если действия политиков направлены на препятствование институтам, отвечающим за *мониторинг* и проверку добросовестной практики формирования и реализации политики в сфере государственного заказа. Это такие институты, как судебная система, органы государственного аудита, СМИ и организации гражданского общества. Эмпирические исследования позволяют предположить, что именно эти институты мониторинга играют ключевую роль в обеспечении добросовестного процесса государственного заказа. Это, не в последнюю очередь, объясняется тем, что процедура госзакупок достаточно сложна, и государственные чиновники, политики и компании зачастую становятся экспертами по ведению игр внутри системы (Hudon & Garzón, 2016).

Их целенаправленные усилия по ослаблению институтов мониторинга или установлению контроля над ними позволяют сформировать такую среду, в которой коррупция на этапе реализации госзаказа может оставаться невыявленной, способствуя политическим элитам в организации системной коррупции в сфере госзакупок. Партия, обладающая достаточными механизмами контроля, может повысить свое влияние на назначения чиновников, степень своего контроля за бюджетом или полномочиями, и за счет этого выстроить надежные каналы неофициального влияния (см. рисунок 1) (David-Barrett & Fazekas, 2016). Данные эмпирических исследований свидетельствуют: уязвимость сферы госзаказа для коррупции заканчивается там, где самостоятельность бюрократии ограничена, где развит контроль со стороны общества, и где реализующие госзакупки организации зависят от действий, инициированных другими ведомствами (Anderson, 1988; Gordon, 2011; Piattoni, 2001; Van de Walle, 2007).

Кроме того, в ряде случаев институты и нормы, которые формально направлены на борьбу с коррупцией в сфере закупок, могут использоваться ненадлежащим образом в целях ее поощрения. Так, например, в Федеральном законе №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» содержится требование о привлечении экспертов для оценки соответствия поставленной продукции в ряде случаев закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Однако несмотря на то, что это положение призвано ограничить свободу действий и повысить беспристрастность закупочных процессов, оно может быть использовано для содействия коррупции, например для отбора определенных экспертов, которые вступят в сговор с покупателями и поставщиками и вынесут нужное им экспертное заключение в обмен на взятку.

Рисунок 1. Коррупционные риски и механизмы контроля на трех этапах процесса государственных закупок



Источник: David-Barrett, E. and M. Fazekas, *Corrupt Contracting: Partisan Favouritism in Public Procurement, Hungary and the United Kingdom Compared*, *ERCAS Working Paper No. 49*.

Контроль коррупции в процессе госзаказа требует уделять внимание всем этим трем функциям. Если какие-то направления хорошо контролируются, а другие нет, коррумпированные политики и чиновники обязательно найдут слабые места. Например, даже при наличии антикоррупционного законодательства, устанавливающего универсальные правила, коррумпированное правительство все равно найдет способ использования своих полномочий для определения необходимых госзакупок таким образом, чтобы только дружественные к ним компании могли их обеспечить.

Возможности для коррупции и виды контроля могут меняться в зависимости от организации и уровня государственного управления. На муниципальном уровне существует меньше возможностей для влияния на подготовку законов о государственном заказе, хотя определенное воздействие на регулирование этой сферы все же может быть оказано. В настоящем документе сделан акцент на процесс реализации госзакупок, а значит на риски второго типа (ii).

Одной из наших целей является информирование тех участников, которые вовлечены в процесс мониторинга, включая уполномоченных по правам предпринимателей.

Остальные институты мониторинга, как показывает международный опыт, вероятнее всего, будут включать в себя органы юстиции, государственного аудита, внутреннего аудита, управления государственных закупок или регулирующие организации. Эти институты могут выполнять различные функции: вынесение решений в спорах хозяйствующих субъектов, принятие и расследование жалоб на нарушения процедуры госзакупок, предоставление консультаций о том, использование каких видов процедур является законным, а также утверждение таких процедур.

Организации гражданского общества и СМИ могут играть важную роль в организации тщательных расследований в отношении процедур и результатов госзакупок, делая подозрительные факты достоянием общественности. Во многих странах работа таких организаций была поддержана введением политики открытых данных, в рамках которой правительства требуют от заключающих контракты организаций публиковать подробную информацию о процедурах госзакупок, включая объявления о проводимых или планируемых тендерах, данные о количестве участников тендеров, данные о победителях и итоговые контракты (включая поправки, сделанные после присуждения контракта). Во многих странах это способствовало повышению эффективности проверки

государственных закупок, выявлению недобросовестных практик и процедур, проводимых не на конкурсной основе. С течением времени такая прозрачность процедур может также вести к повышению доверия граждан и бизнеса, их уверенности в объективности присуждения контрактов, что будет содействовать выходу новых компаний на рынок госзакупок, а значит — усилению конкуренции и в конечном итоге — снижению цен на товары и услуги.

Словакия является хорошим примером страны, которая значительно выиграла в плане конкуренции и ценности за деньги в процессе госзакупок путем проведения ряда реформ, включая внедрение электронных систем или систем «е-закупок» и приверженности открытости в опубликовании тендерной информации на централизованном портале закупок. В 2010 г. опрос, проведенный Словацким деловым альянсом бизнесменов и предпринимателей, показал, что коррупция воспринималась как барьер номер один для ведения бизнеса в Словакии¹⁶. После проведения данных реформ в Словакии увеличилось среднее число предложений на контракт от 2.3 предложений на тендер в 2009 году до 3.6 предложений на тендер в 2011 году.

5.2 Типичные случаи коррупции в процессе государственного заказа

В данном разделе рассматриваются некоторые типичные методы коррупции, выявленные в результате исследований на международном уровне и описанные в академической литературе. Каждый кейс рассматривается в соответствии с единой структурой: i) причины использования именно этого метода, ii) нарушаемые принципы добросовестной практики госзакупок, iii) механизмы контроля, и iv) примеры из практики, если таковые имеются. Методы сгруппированы в соответствии с пятью основными этапами процесса государственного заказа.

Каждый из рассматриваемых случаев и методов коррупции достаточно конкретный и может быть оценен в контексте имеющихся в Европе баз данных по крупным госзаказам. Следовательно, рассмотрение этих случаев и методов в данном документе представляет собой первый шаг к возможной будущей количественной оценке коррупционных рисков в сфере госзакупок. Кроме того, выявленные в Европе коррупционные практики позволяют рассмотреть описываемые ниже случаи коррупции в России на муниципальном уровне в международном контексте.

Приведенные ниже материалы весьма близко отражают обзор литературы, представленный в работе Fazekas, Tóth, & King (2013).

5.2.1 Определение и оценка потребностей в госзакупках

T1.1 Определение необязательных потребностей

Закупщики могут заказывать товары и услуги, которые фактически не являются необходимыми для них, а также в избыточных размерах и количествах по сравнению с фактической потребностью (Heggstad & Froystad, 2011; Tanzi & Davoodi, 1997; Transparency International, 2006). Если такие решения приняты преднамеренно в целях получения выгоды конкретным поставщиком (поставщиками), то такая ошибочная оценка потребностей может быть отнесена к методам коррупции (пример США – см. Goldman et al., 2012 p. 11). Произвольно увеличивая количество и общую цену заказанных товаров и услуг (например, добавляя излишние требования к качеству и другим параметрам), можно увеличить и коррупционное вознаграждение, поскольку оно растет с увеличением общей суммы договора.

В принципе, существует целый ряд механизмов контроля, направленных на затруднение использования данного метода и превращение его в слишком дорогостоящий. Это включает проверки Государственным органом аудита, юридические проверки и контроль со стороны общественности и СМИ.

¹⁶ См [исследование кейсов](http://www.open-contracting.org/) на www.open-contracting.org/

Примеры использования такого метода могут быть взяты из истории реализации крупных инфраструктурных проектов в Венгрии, особенно – при строительстве автомагистралей М7 и М6. Для выявления нарушений при таком строительстве в ноябре 2012 г. было запущено пан-европейское расследование по обвинениям в коррупции и взяточничеству. По данным СМИ эти автомагистрали были построены с ненужными элементами, такими как туннели на плоском рельефе и виадук Кёрёшхедь – один из самых крупных виадуков в Центральной и Восточной Европе – несмотря на его расположение в умеренно холмистой местности.

T1.2 Определение потребностей таким образом, чтобы принести выгоду конкретному поставщику

Закупщики могут заказывать товары и услуги в такой форме или с такими качествами, которые не являются обязательными для удовлетворения фактических потребностей, создавая при этом преимущества для определенного поставщика (определенных поставщиков), иными словами, «подгоняя» потребности под возможности конкретного поставщика (Tanzi & Davoodi, 1997; Transparency International, 2006; World Bank, 2007). Если закупщик требует товар/услугу с такими параметрами и характеристиками, которые может обеспечить только один единственный поставщик, честную и открытую конкуренцию можно исключить с самого начала. Такой метод особенно легко использовать на тех рынках, где продукты/услуги характеризуются большим числом специфических параметров (например, строительство объектов инфраструктуры, медицинская техника, ИТ-инфраструктура и ИТ-услуги).

Коррупцию такого вида трудно выявить, также как трудно внешним контролирующим органам узнать и что именно требуется организации, производящей госзакупку (так называемая проблема информационной асимметрии). Органы государственного аудита проводят регулярные проверки отдельных государственных организаций и более комплексно анализируют все государственные заказы, но это касается только выборочных организаций на протяжении длительных периодов, так что выявление именно коррупционных практик маловероятно. Более того, отсутствие видения отрасли или всей экономики страны на долгосрочную перспективу не позволяет провести оценку потребностей, поскольку нет надежных базисных показателей для сравнительного анализа (Bágeť, 2011). На общеевропейском уровне Европейское бюро по борьбе с мошенничеством при Еврокомиссии (OLAF) и Европейская счетная палата также проводят проверки, направленные на выявление госзаказов, привязанных к возможностям конкретного клиента. Однако, такие проверки зачастую оказываются малоэффективными в силу уже упоминавшейся «информационной асимметричности» и незначительного внимания к соблюдению финансовой дисциплины.

5.2.2 Разработка процедур

T2.1 Махинации, связанные с пороговой суммой и исключительными условиями

В Европе, применение законов о государственном заказе и различных видов процедур, также как и в России, зависит от установленного порога ожидаемой суммы договора и ряда заранее определенных исключений. Условия для применения законодательства, такие как порог цены договора, являются критичными для коррупции. Тому есть несколько причин. Во-первых, если государственные закупки производятся вне сферы действия законов о государственном заказе, к ним обычно не применяются строгие требования в отношении прозрачности и открытых конкурсов. Во-вторых, режимы, применимые к различным процедурам, устанавливают различную степень прозрачности и открытости (OECD, 2010). Например, во многих европейских странах требование открытой конкуренции обязывает покупателей публиковать объявления о проведении тендера в национальном издании (Бюллетень, Вестник) о государственных закупках. Однако, процедура приглашения к участию в конкурсе не содержит такого требования. Вот почему нечистоплотным участникам процесса госзакупок так выгодно вывести его из сферы регулирования Закона о государственных закупках и перевести в сферу регулирования различных подзаконных актов и процедур – гораздо менее открытую и менее конкурентную, ведь это создает им условия для сокрытия коррупционных действий (Heggstad & Froystad, 2011; Kenny & Musatova, 2010; OECD, 2007; Transparency International, 2006). «Передвинуть» процесс госзакупок из одного режима в другой, либо полностью вывести его из-под сферы действия закона о госзаказе можно тремя основными способами:

1. разделить договоры таким образом, что сумма каждого из них становится ниже порогового значения, по достижении которого обязательно проведение определенных мер по контролю прозрачности закупок (Papanek, 2009 ch. 6; Piga, 2011);
2. использовать особые исключения, например относя конкретные заказы к сфере национальной безопасности или присваивая им чрезвычайную срочность (OECD, 2007; Schultz & Soreide, 2008; Soreide, 2002); и
3. снизить ожидаемую сумму договора (на основе которой делается выбор в пользу того или иного вида обязательной процедуры).

Кроме того, коррумпированные сообщества, которые могут «передвигать» договоры между различными государственными организациями, могут также прибегнуть к направлению денежных средств через организации, не входящие в сферу действия законов о государственных закупках, во многих странах это государственные предприятия (Major Dezsériné, 2003; Papanek, 2009 ch. 6).

Проведение госзакупок в соответствии с процедурами различного вида может быть довольно затратным для инициаторов госзаказа (и при этом соблюдение одних процедур обходится дороже, чем других), закупщики из менее крупных или небогатых организаций могут воспользоваться этим фактом для обоснования выбора упрощенной процедуры с целью экономии средств. Поэтому такая возможность нарушения закона тоже должна учитываться проверяющими, особенно в свете размера и финансовых возможностей организации-закупщика.

Закон о государственных закупках регулирует практику деления договоров и использования особых исключений, что в принципе затрудняет применение таких коррупционных методов. Однако, на практике выявление подобных практик затруднительно, поскольку договоры выводятся из области более высокой прозрачности. Кроме того, определение связанного характера двух или более договоров требует специальных знаний и понимания как каждого отдельного договора, так и специфики деятельности организации-закупщика (Piga, 2011).

Как и в отношении других коррупционных практик, внешний контроль осуществляется органом аудита и другими аналогичными институтами.

Однако данные исследования, проведенного в Венгрии, подтверждают, что внешний контроль проводится редко и не слишком эффективен (Major Dezsériné, 2003). В случае занижения суммы договора, если договор при этом все равно остается в сфере действия закона о госзакупках, расхождение между ожидаемой и фактической суммой договора может быть выявлено. В таких случаях многие национальные арбитражные комиссии по госзакупкам вправе вмешаться и наложить на закупщиков штраф. Однако штрафы оплачиваются закупщиками, а материальные выгоды от коррупционных практик поступают в распоряжение всей коррумпированной группы, что делает штрафы малоэффективным средством сдерживания коррупции.

Существует множество различных примеров того, как в Европе можно обойти строгие требования законов о государственных закупках. В Италии, например, широко распространена практика «срочных госзаказов», что приводит к «систематическому поиску оснований для исключительности» и к частому использованию механизмов произвольного выбора при заключении договоров госзаказа (Søreide, 2002 p. 18).

T2.2 Адаптация критериев отбора участников

Критерии отбора участников определяют, кто из подавших заявки на участие в тендере вправе подавать такие заявки и какие именно заявки будут отбираться для участия в тендере. Это означает, что и сами компании, подающие заявки, и их заявки как таковые должны соответствовать определенным критериям, чтобы пройти отбор и быть включенными в тендер. Таким образом, «подгонка» критериев отбора таким образом, чтобы исключить нежелательных участников тендера, хотя с учетом предмета тендера они вполне могли бы стать такими участниками, может существенно препятствовать честной конкуренции. Этот метод коррупции относится к числу наиболее широко распространенных (Báger, 2011; Goldman et al., 2012; Grodeland, 2005, 2010; Heggstad & Froystad, 2011; Major Dezsériné, 2003; Pálinkó, Szántó, & Tóth, 2008; Papanek, 2009; Piga, 2011; Soreide, 2006). Он может быть реализован следующим образом:

1. определением комбинации жестких критериев, например большой опыт работы в данной сфере или определенный размер годового оборота, благодаря которым ряд компаний можно исключить из числа участников с самого начала процедуры; либо
2. определением расплывчатых и субъективных критериев, позволяющих закупщикам принимать решение по собственному усмотрению пристрастным образом.

Когда среди потенциальных участников путем исключения остальных по недобросовестно установленным критериям остается только желаемый участник, эта компания может представить свое предложение по цене, значительно превышающей уровень рынка, получая тем самым «коррупционную ренту» (OECD, 2007; Transparency International, 2006). Конечно, некоторые критерии обоснованы, так как помогают отобрать продуктивных и надежных участников и заявок; однако эта же самая предварительная проверка может носить избыточный и чрезмерно строгий характер с точки зрения заказываемых товаров и услуг.

Систематическая дифференциация разумных и избыточных критериев, т. е. ограничение возможностей использования описанной здесь коррупционной практики, довольно затруднительно и требует проработанной судебной практики и унифицированного применения имеющихся правил. К сожалению, во многих странах еще высок уровень правовой неопределенности, и разные судьи могут выносить разные решения по одному и тому же вопросу. Тем не менее, именно из-за возможности оспорить такую практику отбора в суде, данный метод коррупции позволяет достичь только ограничения списка потенциальных участников тендера, а не исключения всех, кроме одного. Однако применение поэтапного подхода, в рамках которого используются другие методы, может дополнительно сократить этот список.

Часто примеры использования данного метода связаны с введением чересчур подробно прописанных и лишних финансовых критериев (поскольку данные финансовой отчетности крупных компаний в обязательном порядке публикуются в открытом доступе, достаточно легко разработать такие критерии, отсекающие нежелательных участников). Консультант по вопросам госзакупок из Венгрии привел следующий пример: «Во время процедуры закупки автомобиля для нужд государственного органа одна компания была исключена из списка участников, потому что среди критериев отбора было требование иметь собственный капитал, превышающий выпущенный по подписке капитал. Компания не могла соответствовать этому критерию в силу продолжающегося в ней процесса инвестирования (выпущенный по подписке капитал: 125 млрд форинтов, собственный капитал: 124,7 млрд форинтов). Вместо этого тендер выиграла неизвестная «фантомная компания»¹⁷ (Papanek, 2009 p. 239).

T2.3 Злонамеренное использование требований к документам

Конкурсные заявки часто состоят из нескольких сотен страниц, особенно в случае тендеров на крупные заказы. Каждая заявка должна соответствовать официальным требованиям, например – формат представления бюджета или предоставление оригиналов документов, выданных государственными органами (справка о внесении записи в реестр и т. п.). Такие требования в общем смысле являются желательными, однако в силу их большого количества и сложности, они также предоставляют и много возможностей для злоупотреблений и нарушений. Согласно данным международных публикаций, практически всегда можно найти ошибку в тексте или форме заявки на участие в конкурсе госзакупок, которая станет основанием для исключения (Báger, 2011; Grodeland, 2005; Papanek, 2009; Transparency International, 2006). Таким образом при данном методе коррупции мелкие технические ошибки используются как предлог для отсева неугодных коррумпированным группам участников, позволяя им ограничивать свободу конкуренции и выбирать поставщиков товаров и услуг из узкого круга «приближенных». Исключение заявок из участия в конкурсе на основании несоответствия их установленным требованиям является правомерной деятельностью, но,

¹⁷ В венгерском языке термин «фантомная компания» (fantomcég) означает компанию, созданную для целей коррупции или уклонения от уплаты налогов, не занимающаяся экономической деятельностью (или занимающаяся в очень малом объеме) помимо извлечения «коррупционной ренты».

если такие исключения становятся чрезмерными, применяются непоследовательно и часто ведут к тому, что остается только одна заявка, — это серьезный повод для подозрений.

В принципе, ограничить такую практику коррупции возможно, заранее установив срок, в течение которого подавшие заявки участники имеют право исправить такие технические ошибки. Однако, во многих европейских странах процедура запроса информации об ошибках и представления исправленных заявок практически не регулируется. Это означает, что коррумпированные закупщики соблюдают закон только формально, но не по существу. Вот как это сформулировал консультант по вопросам госзакупок, работающий в строительной отрасли в Венгрии: «Все очень просто. Например, в пятницу в 13:00 вы требуете, чтобы к 10:00 в понедельник подавший заявку участник предоставил оригинал любого незначительного документа с печатью государственного органа. Формально все выглядит правильно, вы дали участнику три дня на исправление заявки, но фактически вы сделали такое исправление невозможным».

Один из примеров подобных нарушений описывает процедуру госзакупок для проекта реконструкции сада. Одна из подавших заявку компаний была исключена на том основании, что предоставленный ею бюджет был *неполным*. Бюджет был признан неполным, потому что цена на семена травы не была указана отдельной строкой в предлагаемом бюджете, хотя она была учтена в общей сумме затрат на устройство газона. Оспаривание такого решения в Арбитражной комиссии по госзакупкам не изменило ситуацию, несмотря на то, что имелись прецеденты постановлений судов, аннулирующие подобные решения закупщиков в аналогичных ситуациях.

T2.4 Адаптация критериев оценки предложений

Критерии оценки играют ключевую роль в решении о присуждении контракта конкретному участнику из всех прошедших отбор и принятых участников. Обычно закупщики самостоятельно принимают решение, основывать ли свой выбор только на цене предложения или воспользоваться критерием «цена + качество». В последнем случае они могут воспользоваться существующими критериями качества, которые являются более или менее объективно измеряемыми. Целенаправленно выбирая такие критерии оценки, которые трудно объективно выразить в количественных показателях (например, качество организационной структуры), закупщики обеспечивают себе значительную свободу действий, повышая при этом риск коррупции (Lengwiler & Wolfstetter, 2006; OECD, 2007; Piga, 2011; Transparency International, 2006; World Bank, 2007). Однако не все критерии качества являются субъективными, например скорость выполнения задания, предусмотренная величина компенсации убытков или срок платежа являются измеряемыми и могут быть объективно оценены. Кроме того, существуют рынки (например, ИТ-услуг), где цена является фиксированной, а стандартным критерием для конкуренции является эффективность и надежность работы систем.

T2.5 Махинации, связанные с периодом оповещения

Период оповещения — это время между публикацией объявления о проведении тендера и конечным сроком подачи конкурсных предложений. В странах Евросоюза некоторые виды процедур в ходе этого периода очень строго регулируются, а некоторые другие — почти совсем не регулируются. Регулирование в основном сводится к тому, что для некоторых видов процедур предусмотрен период оповещения не менее определенной продолжительности. Например, процедуры открытого конкурса при условии, что сумма договора превышает установленный в ЕС порог, при нормальных обстоятельствах должны занимать 45 дней. Периоды оповещения представляют собой весьма полезный инструмент для тех недобросовестных закупщиков, которые стремятся ограничить конкуренцию, поскольку, если для подготовки конкурсных предложений предусмотрено очень мало времени, это может фактически исключить некоторых участников (Kenny & Musatova, 2010; OECD, 2007).

Крайне короткий период оповещения (например, 1 день) в сочетании с ранним предоставлением информации «желаемому» победителю, чтобы тот смог начать подготовку своих документов еще до публикации объявления о тендере, представляет собой чрезвычайно эффективный способ исключения нежелательных участников. Ограничение конкуренции и сведение круга участников к тем, которые являются членами коррумпированной группы, способствует получению «коррупционной ренты». Иногда короткие сроки периода оповещения вызваны причинами, не

имеющими отношения к коррупции, поскольку некоторые закупщики пытаются как можно быстрее провести тендер, чтобы вовремя закончить тот или иной проект. Это может происходить в некоторых случаях с некоторыми закупщиками, но регулярно устанавливаемые сокращенные сроки могут сигнализировать о целенаправленных попытках злонамеренного использования норм закона.

Официальный мониторинг периодов оповещения на предмет их соответствия правовым нормам может быть более эффективным, когда объявление о проведении тендера публикуется в национальном издании о государственных закупках (Бюллетень, Вестник). Некоторые надзорные органы (такие как органы, отвечающие за систему госзаказов в Венгрии и в Чехии) прилагают значительные усилия для обеспечения соблюдения законов именно на этом направлении, а СМИ часто выбирают для публикации истории из области крайностей. Соответствие требованиям закона может быть подтверждено анализом данных временных рядов в Венгрии и Чехии (Fazekas & Tóth, 2012; Oživení, 2011). Следовательно, можно ожидать, что крайне сокращенные сроки периода оповещения могут появиться только в тех случаях, когда процедуры госзакупок плохо регулируются или совсем не регулируются. Если же регулирование таких процедур достаточно жесткое, то коррумпированные закупщики будут стремиться обосновать сокращенные сроки особыми причинами. При этом в тех случаях, когда объявление о проведении тендера публикуется только на сайте организатора тендера или не публикуется вовсе, вероятность сокращения периодов оповещения более высокая.

Наглядный пример того, насколько широко распространен данный метод, был приведен представителем одной крупной организации-закупщика из Венгрии:

«В организации возникла срочная необходимость быстро провести закупку при небольшом объеме затрат — около 4 млн форинтов (14 тыс. евро). Мы направили приглашения к участию в тендере напрямую четырем главным игрокам на соответствующем рынке (мы уже работали с ними ранее), при этом был предусмотрен один день для подготовки и подачи конкурсных предложений. Ни один из них даже не ответил на приглашение. Мы связались с ними по телефону и поинтересовались причинами такого отношения. Трое из четырех ответили, что они истолковали наше приглашение как попытку создать видимость конкуренции и провести так называемый тендер, победитель которого уже предопределен».

5.2.3 Подготовка и распространение документов

ТЗ.1 Выборочное предоставление информации

Взаимодействие участников конкурсов и закупщиков во всех странах Европы является предметом строгого регулирования, поскольку оно может оказать решающее влияние на конкуренцию (Soreide, 2006). Если какие-то участники имеют информацию в большем объеме, лучшего качества и раньше других, они тем самым получают преимущества и становятся неуязвимыми. Эта информация может быть использована коррумпированными группами для того, чтобы получить публичные контракты в условиях кажущейся конкурентной борьбы (Goldman et al., 2012; Grodeland, 2010; Papanek, 2009; Piga, 2011). Достаточно одному участнику неофициально предоставить критичную информацию по конкретным аспектам госзаказа, а всем остальным разослать невнятные или ошибочные спецификации. Использование такого метода коррупции подрывает принципы честной конкуренции и прозрачности.

Внешний контроль за такими информационными потоками затруднителен (иногда просто невозможен), а потому малоэффективен. Практически невозможно вести мониторинг неофициальных бесед и передачи информации через посредников. Многочисленные факты свидетельствуют о том, что во многих странах, входящих в Евросоюз, неофициальные переговоры обеспечивают преимущественное положение тем участникам тендеров, которые имеют необходимые связи.

Руководитель службы госзакупок строительной фирмы во время интервью привел пример ситуации, когда имелись два комплекта тендерной документации: один вариант был официальным, а второй был подготовлен для «дружественного участника». В результате такой «дружественный участник»

получил огромное преимущество в сравнении со всеми остальными, так как в его распоряжении находилась более точная и подробная информация о тендере.

Т3.2 Попытки избежать публикации приглашения к участию в тендере

Приглашение к участию в тендере может быть опубликовано в различных местах, либо не опубликовано вообще. Наибольшую прозрачность обеспечивает публикация в Официальном журнале Европейского союза или в национальном издании о государственных закупках (Бюллетень, Вестник). Именно такие публикации гарантируют, что наибольшее число потенциальных участников тендера получит информацию о его проведении (в частности, существуют некоммерческие организации, обрабатывающие информацию о предстоящих тендерах и направляющие ее потенциальным участникам). Если закупщики принимают решение опубликовать объявление о тендерах только на своем интернет-сайте, то все равно может считаться достаточно прозрачным, но гораздо меньшее число потенциальных участников сможет узнать об этом, потому что гораздо сложнее вести мониторинг сотен сайтов, чем одного централизованного общенационального сайта объявлений о госзакупках. В тех случаях, когда объявление о тендере вообще не публикуется, а вместо этого направляется избранным потенциальным участникам, принцип прозрачности нарушается наиболее существенным образом.

В странах Евросоюза места публикации объявлений о тендерах на госзаказы жестко регулируются Директивами ЕС о государственных закупках, а также соответствующим национальным законодательством. Обычно такое законодательство требует публикации объявлений о крупных тендерах в национальных изданиях о государственных закупках (Бюллетень, Вестник), а для тендеров меньшего объема закупщики могут самостоятельно принять решение о месте публикации объявлений. Если при этом они делают выбор в пользу меньшей прозрачности, что ведет к сокращению числа потенциальных участников, таких закупщиков можно заподозрить в недобросовестности, и тогда коррупционные риски возрастают (Heggstad & Froystad, 2011; Lengwiler & Wolfstetter, 2006; OECD, 2007; Ware et al., 2007).

Очень трудно обеспечить внешний контроль за таким видом коррупции. Как мы уже подчеркивали ранее, периодические анализы практики госзакупок в отдельных организациях и нечастные системные проверки высшими органами государственного аудита не могут обеспечить достаточный уровень борьбы со злоупотреблениями в этой области (Váger, 2011). Когда в национальном издании (Бюллетене, Вестнике) о государственных закупках появляется информация о присуждении контрактов по итогам тендера, проверяются ссылки на соответствующие объявления о проведении тендеров (приглашения), однако, по причине отсутствия таких опубликованных объявлений результаты тендера практически никогда не отменяются в европейских странах.

Т3.3 Умышленное внесение изменений в приглашения к участию в тендерах

Существует возможность умышленного внесения изменений в приглашения к участию в тендере в целях снижения прозрачности и ограничения конкуренции. Если закупщик обязан опубликовать объявление о тендере, но хочет сделать его отвечающим интересам конкретного поставщика, он сталкивается с проблемой асимметричности информации, связанной с тем, что ему необходимо хорошо знать рынок, чтобы привести спецификации в соответствие с условиями тендера. В большинстве стран в тендерах вправе принимать участие большое число компаний. Общее количество и состав потенциальных участников неизвестны закупщику, поскольку на рынке появляются новые компании, а старые уходят; кроме того, желание конкретных компаний участвовать в конкретных тендерах может меняться. Если после публикации объявления осуществлять мониторинг того, какие именно поставщики приобретают тендерную документацию, то это может снизить нагрузку на закупщика в плане запроса информации о поставщиках или риски неправильного определения потенциальных участников. Когда информация о потенциальных участниках тендера получена в ходе предварительной квалификации, закупщик легко может изменить критерии отбора участников или критерии оценки их предложений в пользу «заранее выбранного поставщика», обеспечив ему преимущества по сравнению с другими участниками. Частые изменения в приглашении к участию в тендерах создает чувство неопределенности у потенциальных участников относительно фактических требований и условий тендера, создавая у них отрицательную мотивацию.

Иногда арбитражные суды могут выявить неприемлемые критерии отбора и оценки и даже заставить закупщиков убрать такие критерии из условий тендера, но контроль за изменением критериев проводится очень редко и практически не существует.

ТЗ.4 Дорогой и трудный доступ к тендерной документации

Открытость и прозрачность процесса организации тендеров на государственные заказы может быть обеспечена, если пакет тендерной документации легко получить и стоит это недорого. Если доступ к документации связан с необходимостью проходить сложные процедуры или платить высокую цену, некоторые потенциальные участники могут, по крайней мере, потерять интерес к конкурсу. В принципе, высокая цена пакета тендерной документации может быть оправдана; однако, это может исключить из конкуренции даже очень качественных поставщиков, а также тех, которые низко оценивают свои шансы на успех. Разумный поставщик готов приобрести тендерную документацию только в том случае, если он может предположить, что получит прибыль при выигрыше, значительно превосходящую по размеру цену участия в тендере. Если компания уверена в своей победе благодаря коррумпированным связям, она готова заплатить даже очень высокую цену за приобретение документации; при этом среднестатистический поставщик, не уверенный в своих шансах победить, гораздо реже соглашается на такую цену. Следовательно, закупщик может легко установить цену за пакет тендерной документации на настолько высоком уровне, что для всех потенциальных участников, кроме «особо приближенного» она окажется недопустимой. Еще одним способом повысить стоимость участия в тендере является включение дополнительных трудностей в процесс приобретения документации. Легче всего приобрести пакет тендерных документов через Интернет; однако, закупщики вправе самостоятельно определять способы доступа к документации. Коррумпированные группы могут использовать такие методы либо для полного устранения нежелательных конкурентов, либо для существенного ослабления их позиции.

ТЗ.5 Умышленные ошибки в публикации тендерных документов

Правильная подготовка и публикация любого связанного с тендером документа чрезвычайно важна для прозрачности, определения ответственности и конкуренции. Просто факт публикации необходимых объявлений далеко не достаточен для того, чтобы определить степень соблюдения закупщиком этих трех важнейших принципов. Точность, полнота и ясность информации являются критичными условиями (OECD, 2009). Часто даже небольшая ошибка или опущение информации может иметь серьезные последствия. Например, ошибочное отнесение приглашения к участию в тендере к той или иной категории согласно Единому закупочному классификатору (CPV) может привести к исключению из тендера качественных поставщиков, поскольку большинство компаний занимаются поиском объявлений по коду CPV, чтобы не прочитывать ежедневно большое число таких приглашений (существуют коммерческие компании, предлагающие услуги по оповещению потенциальных участников тендеров о новых объявлениях именно по кодам CPV). Этот способ коррупции может иметь два последствия в зависимости от этапа процесса госзакупок: 1) на этапе проведения тендера ошибки и опущения информации могут поставить некоторых участников в невыгодное положение (Ware et al., 2007); 2) на этапе принятия решения и присуждения контракта ошибки и опущения информации могут воспрепятствовать лицам со стороны призвать к ответу организаторов тендера.

Объявления о проведении тендеров на госзаказы часто перед их публикацией проверяются национальными органами, отвечающими за госзакупки (например, в Болгарии), и при необходимости в такие объявления вносятся корректировки. Однако широкий спектр и частота ошибок в опубликованных тендерных документах показывают, что такие проверки недостаточны. Например, в различных странах Европы нередки случаи, когда в публикации отсутствует информация о сумме договора и/или наименование победителя тендера¹⁸.

¹⁸ <https://opentender.eu/blog/2017-03-recommendations-for-implementation/>

5.2.4 Оценка тендерных предложений и присуждение контрактов

Т4.1 Умышленное аннулирование тендера

Как уже было сказано выше, организаторы тендеров обязаны следовать определенным процедурам в зависимости от объема и характера присуждаемого контракта на госзакупки. Тем не менее, если первая тендерная процедура аннулируется (например, в силу возникновения непредвиденных обстоятельств) организаторы часто имеют право «перезапустить» процесс, используя при этом ускоренную и гораздо менее прозрачную процедуру (например, рассылку приглашений ограниченному кругу лиц). Это допускается в целом ряде стран (ОЭСР, 2007). Аннулирование тендера может быть намеренно использовано в коррупционных целях, по крайней мере, двумя способами: во-первых, с целью избежать процедур, требующих более высокого уровня прозрачности и более открытой конкуренции (хотя присуждаемый контракт может быть очень крупным и к нему неприменимы никакие особые правила и исключения). Во-вторых, в случаях, когда другие способы ограничения конкуренции не сработали, и контракт получила нежелательная для закупщиков компания. Значит, когда другие методы коррупции не удается использовать, все равно остается вариант отменить весь тендер целиком и начать его снова, вооружившись еще более эффективными коррупционными инструментами. Для того, чтобы использовать аннулирование тендера в коррупционных целях, решение о таком аннулировании принимает закупщик. Конечно, всегда есть вероятность того, что аннулирование действительно необходимо из-за плохого планирования тендера или некомпетентных действий закупщиков.

Круг оснований, по которым организатор тендера сам может инициировать его отмену, довольно ограничен, а все случаи такой отмены всегда получают широкий резонанс. Поэтому контроль со стороны внешних организаций может стать эффективным средством борьбы с неправомерным применением этого инструмента в коррупционных целях. Кроме того, для организаторов тендера такой вид коррупции является довольно дорогостоящим, так как им заново приходится проводить одни и те же процедуры. Поэтому к такому методу прибегают в качестве «крайней меры» либо просто как к простому, но дорогостоящему способу.

Т4.2 Повторяющиеся нарушения правил и норм процедуры госзакупок

Нарушение законодательных и других нормативных актов, регулирующих процедуру госзакупок, представляет собой самый простой и грубый вид коррупции. Если такие нарушения не совершаются в крупных объемах, они могут оставаться нераскрытыми, и в итоге результаты тендера выглядят абсолютно корректными с правовой точки зрения. Вообще, все рассмотренные нами выше виды коррупции основаны на нарушении законов, правил и норм. Но здесь мы говорим об отдельном виде коррупции, отличительным признаком которого является *повторяемость* нарушений в рамках одной и той же процедуры (Ware et al., 2007; World Bank, 2007). Если контроль со стороны правоохранительных органов не в полной мере устранен коррумпированными группами, повторяющиеся нарушения означают, что закупщик нарушает законодательство не просто из-за своей некомпетентности или неграмотности, а сознательно, с целью обеспечить преимущества для конкретной кампании. Если это действительно так, этот вид коррупции оказывает негативное влияние на честную конкуренцию и реализацию принципа ответственности. Очевидно, что не каждое нарушение и не каждая ошибка являются инструментами коррупции, а только те, которые встречаются снова и снова, позволяя использовать незначительные и технические ошибки для исключения участников.

В принципе, практика госзаказов подвергается тщательному мониторингу, и можно предположить, что контроль со стороны правоохранительных органов, по крайней мере, в некоторых случаях, осуществляется должным образом. Но из-за того, что контроль со стороны внешних организаций (высшие органы государственного аудита, Арбитражные комиссии по госзакупкам и суды) часто бывает слабым из-за асимметричной информации (Báger, 2011), такие повторяющиеся нарушения либо вообще никто не расследует, либо они расследуются только частично.

Т4.3 Несправедливое присвоение баллов

Баллы присваиваются участвующим в конкурсе заявкам, когда их оценка производится по принципу «цена + качество». Организаторы тендера обязаны создать оценочную комиссию и отражать процесс присвоения баллов в протоколе. Поскольку это является внутренним процессом организации, а

присвоение баллов по субъективным критериям (см. T2.4) трудно эффективным образом контролировать извне, этим процессом легко воспользоваться коррумпированным группам с целью получения выгоды (Papanek, 2009). Если баллы присваиваются таким образом, чтобы в выигрыше оказалась предпочтительная компания, очевидно, что это затрудняет реализацию принципа честной конкуренции.

Внешним органам вообще трудно контролировать процесс присвоения баллов, но особенно, если для оценки приняты субъективные критерии. Проигравшие тендер участники с большой долей вероятности будут подвергать сомнению присвоение баллов; однако, в силу закона о конфиденциальности и из-за сохранения коммерческой тайны их шансы на получение положительно результата от такого оспаривания довольно малы.

5.2.5 *Исполнение договоров*

T5.1 *Умышленные изменения договоров*

Результаты, получаемые по завершении исполнения договора, зачастую сильно отличаются от того, что было изначально предусмотрено при его заключении. Если это отклонение не является результатом простого неисполнения договорных обязательств, то в большинстве европейских стран договор необходимо официально изменить и сделать об этом публичное объявление. Изменения могут быть внесены в договор по целому ряду оснований, например – исключительно плохие метеоусловия, препятствующие выполнению строительных работ, или колебания курсов валют. Но правом на внесение таких изменений можно достаточно легко воспользоваться (European Court of Auditors, 2012; Papanek, 2009). «Коррупционную ренту» можно получить, увеличив включенные в договор цены, продлив сроки исполнения и снизив качество. Все эти способы регулярно наблюдаются в ряде стран (Heggstad & Froystad, 2011; Kenny & Musatova, 2010; Lengwiler & Wolfstetter, 2006; OECD, 2007; Transparency International, 2006; Ware et al., 2007). Этот метод нарушает принцип ответственности и подотчетности, а также может препятствовать честной конкуренции. Это происходит в тех случаях, когда желательный участник знает о возможности внесении в договор изменений уже до подачи заявки, что позволяет ему включить в свое предложение более низкую цену и/или более высокое качество по сравнению с конкурентами. Во многих странах увеличение стоимости контракта разрешено без применения дополнительных процедур или публичного объявления об этом, если такое увеличение незначительно и не превышает 10-15%. Такие изменения остаются незамеченными и предоставляют поле для получения «коррупционной ренты».

Сдерживать распространение этого метода можно, включив в регулирующие документы требование обязательной публикации данных об изменении договора и требование уведомления об этом всех других участников тендера. По непроверенным данным и неполным административным записям в системах госзакупок в странах Европы, такие требования часто не являются обязательными. Во многих странах в тех случаях, если изменения договора касаются тех аспектов, которые имеют отношение к выбору победителя тендера, проигравшие участники могут оспорить результаты этого тендера в суде.

T5.2 *Злоупотребление дополнительными договорами или резервами на случай чрезвычайных ситуаций*

Этот вид коррупции существует в двух вариантах, основанных на одной и той же логике, но различающихся по способу реализации. Первый вариант таков. После присуждения контракта может возникнуть необходимость в дополнительных товарах или услугах, связанных с первоначально предусмотренными в договоре. Это служит основанием для присуждения одного или нескольких дополнительных контрактов. Например, непредвиденные параметры строительной площадки могут потребовать дополнительных работ, таких как удаление ранее неизвестных объектов с площадки. Это создает возможности получения «коррупционной ренты» (Papanek, 2009). При необходимости в дополнительных договорах для того, чтобы пригласить только одного участника новых тендеров – победителя предыдущего тендера, вполне достаточно причины технического характера, обоснованной или не очень (например, компания уже провела мобилизацию техники и кадров и уже находится на строительной площадке) (European Court of Auditors, 2012). Тогда единственный участник тендера может установить цены на свои товары/услуги существенно выше рыночных и

получить дополнительную прибыль для всей коррумпированной группы. Если участнику тендера благодаря его связям заранее известно о возможности заключения дополнительных договоров, то при борьбе за первый контракт он может предложить цену значительно ниже, а качество – выше, чем у конкурентов. И даже если он из-за этого потеряет деньги, он сможет компенсировать это за счет прибыли от последующих (дополнительных) договоров.

Второй вариант заключается в том, что дополнительные товары и услуги могут быть поставлены и в рамках основного договора, если в нем был заложен резерв на случай непредвиденных обстоятельств. Результаты проведенных в Венгрии интервью свидетельствуют: для крупных инфраструктурных проектов основным методом извлечения «коррупционной ренты» является выигрыш в конкурентной борьбе основного контракта, зная, что дополнительно можно получить 10—15% от его суммы за счет заложенного резерва на «непредвиденные» обстоятельства. По сути этот вариант коррупции такой же, что и присуждение дополнительных договоров, но при этом не требует дополнительного публичного оповещения или вмешательства извне. Вот почему его тяжело выявить.

Национальное законодательство о госзакупках европейских стран жестко регулирует «дробление» договоров. Однако, в комплексных проектах, особенно в строительстве, это сделать достаточно легко, достаточно сослаться на несколько непредвиденных обстоятельств, на основании которых может быть объявлен тендер на дополнительные договоры. Кроме того, если такие дополнительные договоры не регулируются законодательством о госзакупках, например в силу их небольшой стоимости, их мониторинг и внешний контроль еще более затруднительны.

T5.3 Нарушение договора в ходе его реализации

В конечном итоге, если смотреть на договорные отношения в целом, публикуемые характеристики государственных тендеров и заключаемых в результате договоров могут быть полезными только, если они отражают происходящее в реальности, т. е. соответствует ли фактическое исполнение договора его условиям или нет. Если организатор тендера и подрядчик принадлежат к одной и той же коррумпированной группе, достаточно легко втайне отклониться от договорных обязательств и в результате получить дополнительную прибыль. Например, товары/услуги могут поставляться более низкого качества, чем установлено договором, или в меньших количествах (Meagher Patrick, 1997; Piga, 2011). Такой вид коррупции нарушает принцип ответственности, его можно наблюдать в целом ряде стран (OECD, 2007; Rapanek, 2009; Transparency International, 2006). Самый простой способ его реализации — через взятки техническому контролеру или включение его в коррумпированную группу. В случае крупных строительных проектов низкое качество или недостаточное количество может не обнаружиться на протяжении еще двух-трех лет после завершения исполнения договора. Однако даже для простых товаров потребления, таких как ручки или бумага, получатель легко может заявить, что доставка состоялась, однако большая часть заказа уже была использована к началу проверки.

Если на этапе строительства контроль проводился неэффективно, то в таких проектах очень трудно организовать контроль по факту, т. е. после окончания работ. Реальным способом сдерживания такого вида коррупции при реализации строительных проектов является эффективное обеспечение соблюдения гарантийных условий, вынуждающих подрядчиков учитывать будущие расходы на ремонт/исправление в обстоятельствах, когда их коррупционные связи больше не работают (например, их незаконные «контакты» уволены из органов власти). Если речь идет о договорах на обслуживание, во многих случаях их исполнение трудно эффективно контролировать, если закупщик и подрядчик становятся сообщниками при нарушении закона и совершении коррупционных действий.

T5.4 Манипулирование сроками оплаты

Своевременная оплата по договорам — главное, что заботит поставщиков товаров и услуг по госзаказам, особенно, если речь идет о долгосрочных, дорогостоящих договорах. Многие компании сообщают, что воздерживаются от участия в тендерах на госзакупки из-за большого количества неопределенностей, связанных с оплатой даже за адекватно произведенные поставки. Компании с коррупционными связями могут иметь гораздо более высокий уровень уверенности в своевременном получении оплаты, даже в тех обстоятельствах, когда государственная организация не имеет достаточно средств для своевременных выплат всем остальным поставщикам. Примеры из Бразилии

и Словении раскрывают ситуации, когда платежи местным поставщикам (в Бразилии) и поставщикам с политическими связями (в Словении) производятся по моделям с высоким уровнем коррупционного риска, то есть платежи в пользу предпочтительных поставщиков отклоняются от стандартного графика оплаты. Например, местные поставщики получают свою оплату на месяцы раньше, чем не местные.

Внешний контроль такой практики затруднен в силу частых задержек оплаты всем поставщикам, присущих государственному сектору, и частым отсутствием конкретных правил, в силу которых при дефиците денежных средств выплаты компаниям должны осуществляться в первую очередь. Это представляет значительную дискрецию для чиновников и является таким образом основанием для злоупотребления.

5.2.6 Сводное описание методов коррупционной практики и их отличительных признаков

Поскольку существует достаточно много видов коррупции, имеет смысл суммировать описанное выше в одной сводной таблице, указав в ней методы коррупционной практики и соответствующие им прямые и косвенные признаки (Таблица 1). Из приведенных выше описаний и из таблицы понятно, что некоторые показатели могут быть признаками различных коррупционных практик. Кроме того, различные методы коррупции могут заменять или взаимно дополнять друг друга, вызывая определенную корреляцию показателей. Затем такая гипотетическая связь между показателями может быть использована для верификации признаков коррупции.

Таблица 1. Сводное описание методов коррупционной практики и их отличительных признаков

ИД	Наименование	Этап процедуры закупки
T1.1	Удовлетворение необязательных потребностей	Оценка и определение потребностей в госзакупках
T1.2	Определение потребностей таким образом, чтобы принести выгоду конкретному поставщику	Оценка и определение потребностей в госзакупках
T2.1	Махинации, связанные с пороговой суммой и исключительными условиями	Разработка процедур
T2.2	Адаптация критериев отбора участников	Разработка процедур
T2.3	Злонамеренное использование требований к документам	Разработка процедур
T2.4	Адаптация критериев оценки	Разработка процедур
T2.5	Махинации, связанные с периодом оповещения	Разработка процедур
T3.1	Выборочное предоставление информации	Подготовка и распространение документов
T3.2	Попытки избежать публикации приглашения к участию в тендере	Подготовка и распространение документов
T3.3	Умышленное внесение изменений в приглашения к участию в тендерах	Подготовка и распространение документов
T3.4	Дорогой и трудный доступ к тендерной документации	Подготовка и распространение документов
T3.5	Умышленные ошибки в публикации тендерных документов	Подготовка и распространение документов
T4.1	Умышленное аннулирование тендера	Оценка тендерных предложений и присуждение контрактов
T4.2	Повторяющиеся нарушения правил и норм процедуры госзакупок	Оценка тендерных предложений и присуждение контрактов
T4.3	Несправедливое присвоение баллов	Оценка тендерных предложений и присуждение контрактов
T5.1	Умышленные изменения договоров	Исполнение договоров

Т5.2	Злоупотребление дополнительными договорами или резервами на случай чрезвычайных ситуаций	Исполнение договоров
Т5.3	Нарушение договора в ходе реализации	Исполнение договоров
Т5.4	Манипулирование сроками оплаты	Исполнение договоров

5.3 Преобладание некоторых коррупционных рисков в европейских странах

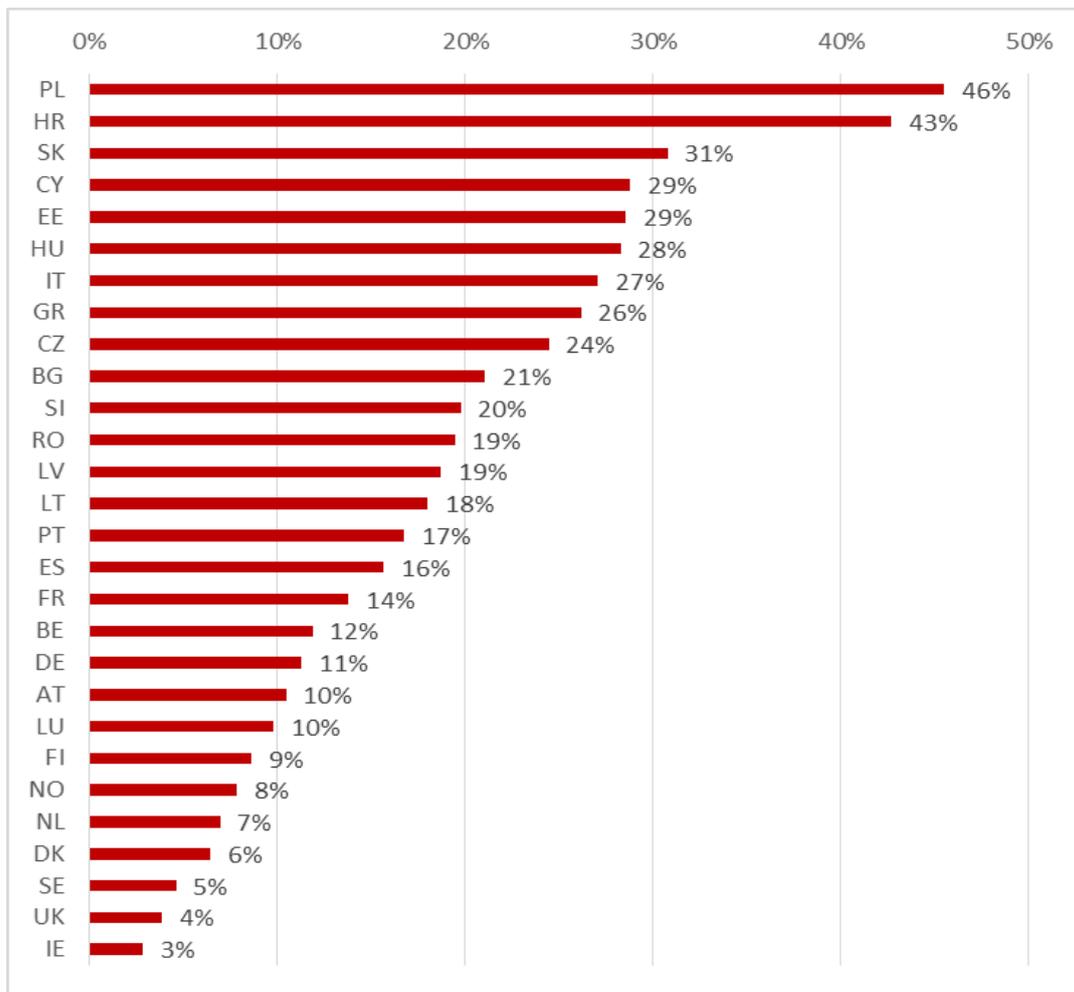
Поскольку полный и подробный анализ всех перечисленных выше видов и способов коррупции выходит за рамки данного документа, а много показателей невозможно измерить с достаточной степенью достоверности для многих европейских стран, тем не менее, ряд ключевых моментов, сигнализирующих о коррупционных рисках описываются здесь количественно и сопровождаются рядом пояснений, с тем, чтобы продемонстрировать пользу такого анализа.

5.3.1 Тендеры с единственным участником

Большинство из вышеописанных способов коррупции направлены на сокращение числа участников тендеров. Поэтому доля проводимых на конкретном рынке тендеров, в которых принимала участие только одна компания, является простым, но достаточно точным показателем уровня потенциального коррупционного риска.

В Европе показатель коррупционных рисков, связанный с ограничением конкуренции в тендерах на госзаказы, сильно отличается в зависимости от страны: от 3% в Ирландии до 46% в Польше (см. рис. 2). Интересно, что в странах, для которых уровень коррупции принято считать высоким (например, в Италии или в Греции), такие практики широко распространены, в то время как в странах, которые считаются менее коррумпированными (например, в Дании или Швеции) они являются крайне редкими.

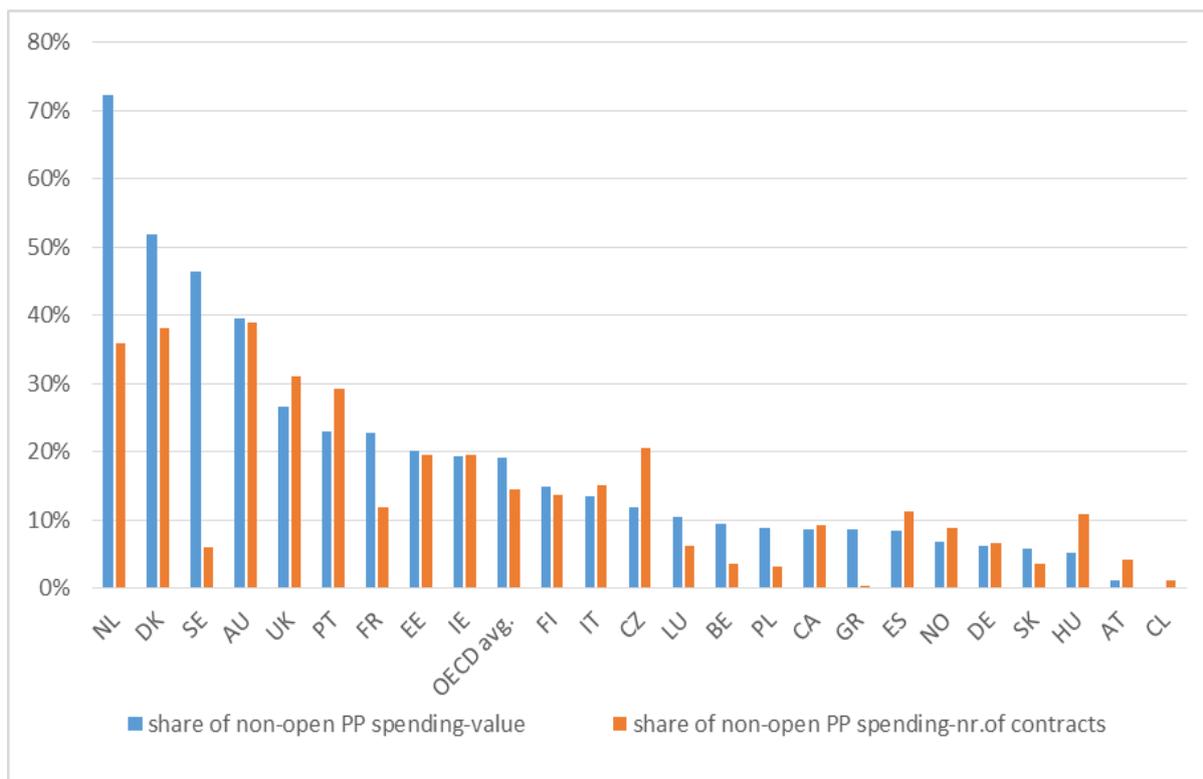
Рисунок 2. Доля тендеров с единственным участником по европейским странам (%), 2009-2014 гг., по данным Tenders Electronic Daily



5.3.2 Ограниченный доступ к тендерам на госзаказы

Один из признаков возможной коррупции заключается в приглашении участников тендера только по ограниченной рассылке или установление процедуры тендера в процессе переговоров с предпочитаемыми поставщиками. Хотя такие практики предусмотрены законодательством, ими очень легко злоупотреблять в коррупционных целях. Интересно, что это не обязательно так, а подобные практики, ограничивающие число участников, часто используются и в странах с низким уровнем коррупции по обоснованным объективным причинам (см. рис. 3).

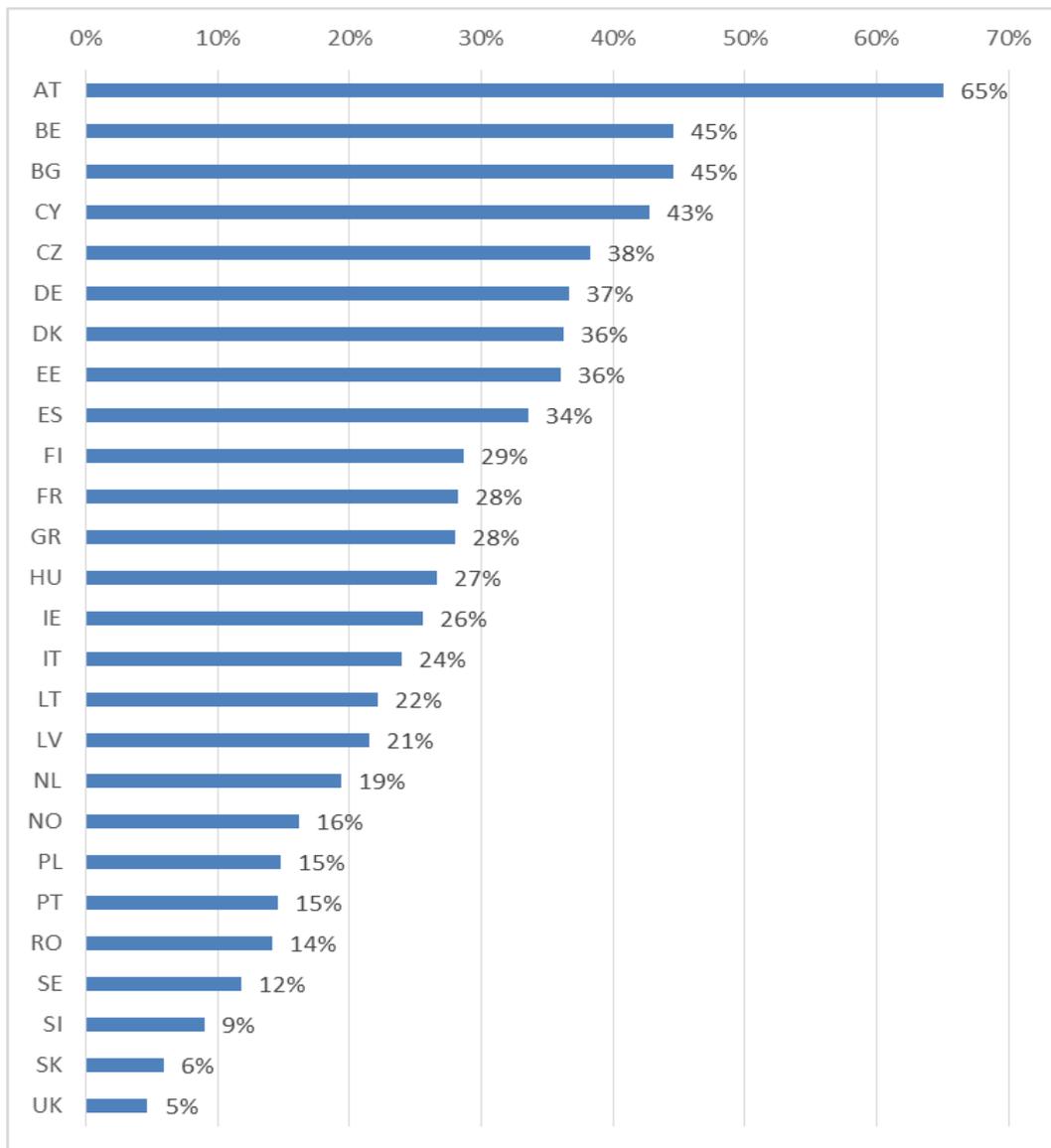
Рисунок 3. Доля тендеров с ограниченным доступом (%), ОЭСР, 2013, для договоров с суммой свыше 58 тыс. евро, по данным общеевропейского вестника госзакупок (TED) и национальных изданий о госзакупках



5.3.3 *Отсутствие публикаций объявлений о тендерах*

Еще одним признаком возможной коррупции в сфере госзакупок является отсутствие публикаций объявлений о тендерах в официальных изданиях, таких как общеевропейский вестник госзакупок (TED) и национальные издания (см. рис. 4). Диапазон этого показателя очень широк в зависимости от страны (так, в Великобритании доля контрактов, присужденных по итогам тендеров без предварительной публикации объявлений, составляет 5%, а в Австрии – 65%). В целом в тех странах, где уровень коррупции считается высоким, такой показатель также высок. Но встречаются и удивительные результаты: высокую долю таких тендеров без предварительно опубликованных объявлений демонстрируют Германия и Дания.

Рисунок 4. Доля тендеров без публикации объявлений, 2009, по данным общеевропейского вестника госзакупок (TED)



6 ПРИМЕНЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ, СПОСОБСТВУЮЩИХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ЗАКУПОК В РОССИИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

В целях разработки рекомендаций по противодействию коррупции в сфере муниципального заказа непосредственно для органов местного самоуправления был проанализирован практический опыт следующих субъектов Российской Федерации: Республики Башкортостан, Республики Карелия, Республики Татарстан, Республики Удмуртия, Краснодарского края, Приморского края, Ставропольского края, Архангельской, Иркутской, Курской, Ростовской, Смоленской, Тверской, Тюменской и Ярославской областей (далее – пилотные регионы проекта) на основе данных электронной правовой системы КонсультантПлюс: Региональное законодательство, а также данных, предоставленных Уполномоченными по защите прав предпринимателей указанных субъектов Российской Федерации, и иной доступной документации.

Представленные в настоящем разделе механизмы используются во многих пилотных регионах проекта. Перечень практических примеров применения мер, направленных на противодействие коррупции, не является исчерпывающим.

6.1 Разработка и реализация государственных и муниципальных программ

Противодействие коррупции в сфере муниципальных закупок связано с реализацией различных государственных и муниципальных программ, в том числе:

- Программы противодействия коррупции;
- Программы совершенствования контрактной системы в сфере закупок;
- Программы обеспечения контрольной деятельности;
- Программы развития информационного общества;
- Программы управления финансами;
- Программы экономического и инвестиционного развития.

Преимуществом программного подхода к совершенствованию контрактной системы является возможность управления по достижимым и измеримым результатам. Вместе с тем, выявленная практика разработки подобных программ свидетельствует об отсутствии показателей снижения риска коррупционных практик. Так, например, одной из задач Программы противодействия коррупции в городском округе г. Уфа Республики Башкортостан на 2016 - 2020 годы¹⁹ является повышение эффективности противодействия коррупции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд. В качестве ожидаемых результатов реализации программы предусмотрены: повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ и услуг для муниципальных нужд, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок и обеспечение соблюдения требований законодательства в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения муниципальных нужд в новых условиях. При этом, целевых показателей достижения указанных результатов не предусмотрено.

В качестве примера определения показателей можно привести опыт Республики Карелия. В рамках региональной государственной программы «Управление государственным имуществом Республики Карелия и организация закупок для обеспечения нужд Республики Карелия»²⁰ предусмотрена подпрограмма «Повышение эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Республики Карелия», целью которой является обеспечение гласности и прозрачности системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд республики, развитие добросовестной конкуренции, развитие информатизации и электронного документооборота при осуществлении закупочной деятельности.

Примерами показателей выполнения задач подпрограммы являются:

¹⁹ Постановление Администрации городского округа г. Уфа Республики Башкортостан от 15 июля 2016 г. № 1084.

²⁰ Постановление Правительства Республики Карелия от 3 октября 2014 г. № 315-П.

- доля процедур вскрытия конвертов и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в процедурах определения поставщика (подрядчика, исполнителя), обеспеченных онлайн-трансляцией;
- доля конкурентных процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в общем объеме закупок товаров, работ, услуг;
- доля конкурентных процедур закупок товаров, работ, услуг в Республике Карелия, проведенных централизованно, в общем объеме проведенных процедур закупок в Республике Карелия (в стоимостном выражении);
- доля признанных обоснованными жалоб участников закупок товаров, работ, услуг в общем объеме жалоб участников закупок на действия уполномоченного органа, членов комиссии уполномоченного органа.

Некоторые из указанных показателей могут быть рекомендованы в качестве ключевых показателей эффективности реализации соответствующих задач, так как могут служить объективным измерителем результата их реализации, в особенности индикатор доли конкурентных процедур.

При разработке муниципальных программ, направленных на противодействие коррупции в сфере муниципальных закупок, рекомендуется устанавливать ключевые показатели эффективности соответствующих целей, задач и мероприятий, отвечающие принципам содержательности, объективности, измеримости, результативности. Целевые значения указанных показателей рекомендуется устанавливать исходя из анализа предыдущих значений, практики других заказчиков, рыночных показателей.

6.2 Региональные и муниципальные автоматизированные системы в сфере закупок

В целях информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок создана и ведется единая информационная система (ЕИС), информация которой размещается на официальном сайте zakupki.gov.ru. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования вправе создавать региональные и муниципальные информационные системы в сфере закупок, интегрированные с ЕИС. При этом, единые требования к ним установлены²¹ законодательством о контрактной системе. Следует отметить, что информационное обеспечение процесса закупок играет важную роль, обеспечивает принцип открытости и прозрачности, возможности для контроля и управления системой закупок. Последнее особенно актуально в разрезе региональных и муниципальных закупок. Именно в рамках региональных/муниципальных систем появляется возможность получать, формировать, анализировать информацию, необходимую для принятия управленческих решений, направленных на достижение актуальных для региона/муниципального образования задач, в том числе, задач, связанных с оценкой эффективности и результативности функционирования системы закупок в регионе.

Средствами региональных информационных систем обеспечивается автоматизация части функций, связанных с осуществлением закупок (формирование документов, необходимых для осуществления закупок, определение стоимости закупок на основании создаваемых в системе баз данных по единичным ценам, достигаемым заказчиками региона на простую стандартно-сопоставимую продукцию, обеспечение согласования в автоматизированном режиме, реализация контрольных функций, в том числе за соответствием параметров закупки, определенных заказчиками, требованиям законодательства).

Региональные информационные системы выступают инструментом для информационного и методического обеспечения участников контрактной системы (заказчиков, участников закупок, общественности).

²¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1091.

Среди прочего, преимуществом муниципальных информационных систем в сфере закупок является возможность лучшей интеграции с прочими муниципальными информационными системами в сферах управления финансами, торговли и прочих.

Практика применения региональных и муниципальных информационных систем на сегодняшний день получила широкое распространение, в том числе, в пилотных регионах проекта, например: ИС Республики Башкортостан²², ГИС «АЦК-Госзаказ» Тюменской области²³; Муниципальная информационная система "Автоматизированная информационная система «Госзаказ» г. Улан-Уде Республики Бурятия²⁴, ГИС «Государственные закупки Ярославской области»²⁵), ГИС Тверской области «Web-торги-КС»²⁶, ИС Краснодарского края²⁷; МИС города Твери^{28 29}, Портал закупок Республики Татарстан³⁰, РИС Ставропольского края³¹, региональная информационная система в сфере закупок для обеспечения нужд Курской области "Торги Курской области"³², Региональная информационная система в сфере закупок Иркутской области³³, Единая система закупок Удмуртской Республики³⁴ и другие.

6.3 Планы и планы-графики закупок

Планирование закупок осуществляется исходя из определенных целей осуществления закупок посредством формирования, утверждения и ведения 1) планов закупок; 2) планов-графиков³⁵. Планы закупок формируются заказчиками исходя из целей осуществления закупок, а также с учетом установленных требований к закупаемым заказчиками товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных и муниципальных органов. Планы-графики формируются заказчиками в соответствии с планами закупок и содержат перечень закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на финансовый год и являются основанием для осуществления закупок. Установлены единые требования к формированию, утверждению и ведению планов и планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требования к форме планов закупок³⁶ и планов-графиков³⁷ закупок товаров, работ, услуг. Порядок обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и формы такого обоснования установлены решением³⁸ Правительства Российской Федерации.

Местные администрации самостоятельно устанавливают порядки формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков закупок для обеспечения муниципальных нужд в соответствии с указанными требованиями. Поскольку указанные требования носят достаточно детальный характер, фактически актами местных администраций определяются только местные

²² Доступно на: <https://rics.bashkortostan.ru/>, дата обращения 29.09.2018.

²³ Доступно на: <http://gz.admtumen.ru>, дата обращения 29.09.2018.

²⁴ Доступно на: <http://www.zakupki.ulan-ude-eg.ru>, дата обращения 29.09.2018.

²⁵ Доступно на: (<http://zakupki.yarregion.ru/>, дата обращения 29.09.2018.

²⁶ Доступно на: <http://www.gostorgi.tver.ru>, дата обращения 29.09.2018.

²⁷ Доступно на: <http://kks.krasnodar.ru/>, дата обращения 29.09.2018.

²⁸ Порядок функционирования и использования МИС утвержден постановлением администрации города Твери от 15 сентября 2016 г. № 1539.

²⁹ Доступно на <http://tver.ru/zakaz>, дата обращения 29.09.2018.

³⁰ Доступно на <http://portal-zakupok.tatar>, дата обращения 29.09.2018.

³¹ Доступно на: <http://stav-zakupki.ru/>, дата обращения 29.09.2018.

³² Доступно на: <http://zak.imkursk.ru/>, дата обращения 29.09.2018.

³³ Доступно на: <http://www.gz.gfu.ru>, дата обращения 29.09.2018.

³⁴ Доступно на <http://wt.mfur.ru/>, дата обращения 29.09.2018.

³⁵ Ст.16 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ

³⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2013 г. № 1043.

³⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2015 № 554.

³⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2015 № 555.

организационные особенности. Так, например, в городе Курск определено³⁹, что при осуществлении закупок для муниципальных нужд все заказчики, за исключением муниципальных унитарных предприятий, формируют планы-графики закупок после внесения проекта решения о бюджете на рассмотрение Курскому городскому Собранию. Зачастую такие особенности связаны с необходимостью использования автоматизированных информационных систем в сфере закупок. Например, порядки формирования, утверждения и ведения планов и планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд города Ярославля предусматривают⁴⁰ применение ЕИС в сфере закупок. В качестве дополнительного основания для внесения изменений в планы и планы-графики закупок установлено возникновение иных обстоятельств, предвидеть которые на дату их утверждения было невозможно. Порядки формирования, утверждения и ведения планов и планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд города Твери⁴¹ определяют необходимость использования муниципальными заказчиками города Твери и бюджетными учреждениями, созданными муниципальным образованием город Тверь, автоматизированной информационной системы размещения муниципального заказа WEB-Торги-КС, в отношении остальных заказчиков применение ЕИС.

На сегодняшний день, институт планирования не показал себя эффективным, так как не редки случаи, когда заказчики в первоначальной версии планов указывают около 10-20% всех закупок, вошедших в итоговую версию, а потом по мере необходимости реализовывать закупки добавляют соответствующие позиции в план-график. Документы планирования меняются очень часто, заблаговременного информирования поставщиков не происходит, контролировать заказчиков по документам планирования так же не особенно эффективно.

Коррупционные риски при ведении планов закупок и планов-графиков закупок могут быть связаны с процедурой внесения изменений в указанные документы. При этом важно не столько количество таких изменений, которое может быть обосновано объективной необходимостью, сколько причины внесенных изменений. Коррупционная практика может проявляться в виде необоснованного внесения изменений, либо в виде отсутствия внесения изменений в случаях, когда они требовались (например, по итогам обязательного общественного обсуждения). Местные администрации вправе самостоятельно устанавливать основания для внесения изменений в дополнение к перечню, установленному указанными выше постановлениями Правительства Российской Федерации, которые также могут содержать коррупциогенные факторы. Представляется, что добиться эффективного планирования возможно путем установления порядка ведения документов планирования на региональном и муниципальном уровнях, обеспечивающего необходимое для достижения целей планирования качество плановых документов. При разработке муниципальных порядков планирования рекомендуется предусмотреть использование имеющихся информационных систем в сфере закупок.

6.4 Нормирование в сфере закупок

Нормирование в сфере закупок представляет собой установление требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных и муниципальных органов. Нормирование позволяет обеспечить государственные и муниципальные нужды и одновременно предотвратить закупки товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Местные администрации устанавливают требования к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, к содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения, а также правила определения требований к закупаемым муниципальными органами, соответственно их территориальными органами и подведомственными указанным органам казенными учреждениями, бюджетными учреждениями и муниципальными унитарными

³⁹ Постановление Администрации города Курска от 30 декабря 2014 г. N 5134.

⁴⁰ Постановления мэрии г. Ярославля от 29 сентября 2015 г. № 1842 и № 1841.

⁴¹ Постановления администрации города Твери от 20 июля 2016 г. № 1226 и от 12 декабря 2016 г. № 2116.

предприятиями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и нормативных затрат на обеспечение функций муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения).

Указанные требования и правила устанавливаются на муниципальном уровне на основе общих требований и правил, определенных постановлениями Правительства Российской Федерации⁴².

Риски возникновения коррупционных практик, связанных с нормированием, заключаются в возможности органов, осуществляющих непосредственно функции нормирования, устанавливать необоснованно завышенные или заниженные нормативы. Риск существует благодаря тому, что указанные выше постановления Правительства Российской Федерации являются весьма рамочными и определяют только самые общие процедурные контуры, детализация которых отдается на усмотрение местных администраций, которые, в свою очередь, как показывает практика, не стремятся накладывать на себя и свои подразделения дополнительные ограничения, в результате чего принятые ими акты также носят лишь рамочный характер. Так, например, анализ законодательства в сфере нормирования, принятого в Уфе и в Ярославле, показал, что установленные требования и правила содержат общее описание процедур и общие методические положения, но не содержат конкретных содержательных требований к нормативам или к оценке их обоснованности. В результате оценить и проконтролировать обоснованность конкретных нормативов на муниципальном уровне в масштабах страны представляется затруднительным.

6.5 Обязательное общественное обсуждение закупок

Одним из механизмов снижения коррупционных рисков в сфере муниципальных закупок являются общественные обсуждения. Обязательное общественное обсуждение проводится⁴³ в случае осуществления закупок при начальной (максимальной) цене контракта, составляющей более 1 млрд. руб., с использованием конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за исключением отдельных случаев.

Законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами могут быть установлены дополнительные случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения соответственно региональных или муниципальных нужд. Так, например, обязательное общественное обсуждение при осуществлении закупок для нужд Ярославской области предусмотрено при осуществлении закупок стоимостью от 50 млн. руб., в Республике Карелия – от 100 млн. руб., в Смоленской области – от 200 млн. руб., в Тюменской области – от 300 млн. руб., в Республике Башкортостан и в Иркутской области: при проведении строительных работ и капитального ремонта для случаев закупки путем проведения электронного аукциона – от 300 млн. руб., путем проведения конкурса – от 150 млн. руб., иные работы подлежат обязательному общественному обсуждению в случае закупки от 100 млн. руб.

Общественный контроль был введен в качестве независимого от государственных органов инструмента контроля, однако, на сегодняшний день не зарекомендовал себя как эффективный инструмент, во многом, так как предусматривает обсуждение особо дорогостоящих закупок (как правило, стройка, ремонт и содержание автомобильных дорог), по которым подавляющее большинство потенциальных участников общественного контроля не имеют экспертных знаний, необходимых для квалифицированного обсуждения условий закупки, установленных заказчиком.

Регионы и муниципальные образования имеют возможность, учитывая опыт проведения общественного обсуждения в общем случае⁴⁴, применять данный институт более эффективно.

⁴² Постановления Правительства Российской Федерации: от 18.05.2015 № 476, от 02.09.2015 № 926, от 13.10.2014 № 1047.

⁴³ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 августа 2016 г. № 835.

⁴⁴ Общественные обсуждения, реализуемые в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 22.08.2016 № 835.

6.6 Централизация закупок

Федеральный закон № 44-ФЗ предусматривает⁴⁵ возможности для централизации закупок, когда в интересах заказчиков закупка (или ее часть) осуществляется силами уполномоченного органа (уполномоченного учреждения). Централизация закупок позволяет повышать эффективность функционирования системы закупок за счет: сокращения общего объема трудовых затрат, связанных с исключением и (или) сокращением дублирования «закупочных» функций, получения эффекта «экономии на масштабе», стандартизации, повышения качества и оптимизации соответствующих процедур благодаря высокому уровню квалификациикупающих специалистов закупочного органа, упрощения управления и контроля за процессом закупок. Кроме вышперечисленного, централизованная схема закупок позволяет существенно снизить риск возникновения коррупционных факторов в процессе закупок, так как заказчик не участвует в процессе определения победителя.

Применение централизованных схем организации закупочной деятельности в последнее время получило широкое распространение. Примеры реализации централизованных схем в:

- Иркутской области централизованные закупки осуществляются силами Министерства по регулированию контрактной системы в сфере закупок Иркутской области;
- Республике Удмуртия создан Региональный центр закупок Удмуртской Республики;
- Республике Татарстан – Государственный комитет Республики Татарстан по закупкам;
- Краснодарском крае централизованными закупками занимается Министерство экономики Краснодарского края;
- Приморском крае – Департамент государственного заказа Приморского края;
- Ставропольском крае – комитет Ставропольского края по государственным закупкам;
- Архангельской области создано Контрактное агентство Архангельской области, в городе Архангельск в целях централизации определен уполномоченный орган в лице департамента экономического развития Администрации муниципального образования «Город Архангельск»;
- Курской области за централизованные закупки отвечает Комитет по управлению имуществом Курской области;
- Тверской области – Министерство имущественных и земельных отношений Тверской области;
- Тюменской области – Управление государственных закупок Тюменской области;
- Ярославской области – Департамент государственного заказа Ярославской области;
- Уфе определен перечень органов и учреждений, уполномоченных на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) товаров, работ, услуг для заказчиков.

6.7 Определение начальной (максимальной) цены контракта

На сегодняшний день в рамках контрактной системы определены общие методические рекомендации по расчету и обоснованию стоимости закупаемой заказчиком продукции. Такие рекомендации, по мнению многих экспертов и представителей контрольных органов, применяются заказчиками формально. Качественный анализ функционирующего рынка не осуществляется, как правило, заказчики довольствуются 3 коммерческими предложениями (нередко представленными «своим поставщиком» и дружественными такому поставщику организациями), в итоге сформированная заказчиком цена нередко не соответствует сложившемуся уровню цен, закупки осуществляются по завышенным ценам. О наличии проблем свидетельствует и огромное количество закупок с демпинговым предложением победителя.

⁴⁵ Ст. 26 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

У регионов есть право устанавливать свои правила обоснования начальной цены. Так, например, в дополнение к утвержденным на федеральном уровне правилам, в Краснодарском крае приняты⁴⁶ методические рекомендации по применению методов обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в том числе, устанавливающие, что порядок применения индексов, применяемых при расчете цены проектно-сметным методом, устанавливается правовыми актами отраслевых органов исполнительной власти Краснодарского края. Кроме того, указанные рекомендации содержат дополнительные основания для применения затратного метода расчета цены, а именно: закупка проектных и изыскательских работ, подрядных работ, в том числе работ по содержанию автомобильных дорог, искусственных сооружений на них и объектов жилищно-коммунального хозяйства, а также других работ, связанных со строительством, ремонтом, и дополнительным техническим оснащением объектов производственного и непроизводственного характера. Согласно указанным выше рекомендациям, начальная (максимальная) цена контракта, определенная на основании сметной документации, проходит экспертизу в государственном бюджетном учреждении Краснодарского края "Управление ценообразования в строительстве" на предмет соответствия действующим сметным нормативам, расценкам и иным правовым актам в области ценообразования в строительстве. В Иркутской области разработаны методические рекомендации⁴⁷, поясняющие как использовать методические рекомендации, утвержденные Минэкономразвития России. В целях повышения обоснованности расходов при осуществлении закупок государственными и муниципальными заказчиками региона, предотвращения злоупотреблений при формировании начальной (максимальной) цены контракта, целесообразно осуществлять формирование базы данных единичных цен на простую стандартно-сопоставимую продукцию на основании данных о единичных ценах, достигаемых в результате проведения конкурентных закупок, данных о ценах на продукцию, представленную в розничной продаже в регионе. В качестве примера реализации соответствующего механизма можно рассмотреть решение о создании региональной информационной системы «Мониторинг цен», принятое распоряжением Правительства Тюменской области⁴⁸.

6.8 Типовые документы

В соответствии с законодательством о контрактной системе, в случае отсутствия типовых контрактов, типовых условий контрактов, утвержденных и размещенных в единой информационной системе (разработанных и утвержденных на федеральном уровне), могут разрабатываться соответствующие типовые контракты, типовые условия контрактов для обеспечения нужд субъектов Российской Федерации. Существующих на сегодняшний день типовых контрактов, размещенных в единой информационной системе, недостаточно. При этом, потенциал использования типовых контрактов, типовых условий очень большой. Помимо того, что применение типовых контрактов позволяет существенно сократить трудозатраты заказчиков, связанные с организацией процесса закупок, именно в рамках типовых контрактов/типовых условий контрактов могут быть заложены механизмы предотвращения коррупционных практик со стороны заказчиков, обеспечивающие права исполнителей: объективные условия приемки, ответственность, требования по обеспечению контрактов. Кроме того, как показывает практика, на муниципальном уровне очень часто фиксируются грубые нарушения, допускаемые при заключении контракта (нарушение при установлении сроков оплаты, отсутствует наименование закупаемого товара, указание на невозможность изменения единичной цены, в целом не определены существенные условия, что делает контракт недействительным). Типовые контракты помогают решить указанные проблемы на практике и широко применяются, в том числе, соответствующий опыт имеет место в практике Республики Татарстан, Архангельской, Иркутской, Смоленской, Тюменской областей и других регионов. Особенно эффективно применение рассматриваемого механизма в случаях, когда такие типовые контракты или типовые условия формируются не в виде документов общего характера, а конкретизированы до определенного объекта закупок. Так, например, в Тюменской области разработаны: типовая форма контракта на поставку хлеба, типовая форма контракта на поставку

⁴⁶ Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 23 мая 2014 года № 501.

⁴⁷ Приложение к письму от 31.12.2015 № 92-37-2050/01/15.

⁴⁸ Распоряжение Правительства Тюменской области от 29.06.2015 г. № 1088-рп.

бланочной продукции, типовая форма контракта на поставку нефтепродуктов с использованием топливных карт и другие.

Не менее важным, с точки зрения повышения качества закупочной деятельности и предотвращения коррупционных практик в сфере закупок, является применение других типовых документов, используемых при осуществлении закупок: типовых документаций о закупке (например, применяются в Республике Татарстан), типовых технических заданий (например, применяются в Иркутской области), типовых форм документов, составляемых при расторжении контракта в связи с односторонним отказом стороны контракта от исполнения контракта (например, применяются в Тюменской области) и других.

6.9 Регулирование закупок «малого объема»

Широкое распространение получили случаи искусственного дробления заказов с целью избежать конкурентного распределения заказов и связанные с этим ограничения возможностей участия предпринимателей в конкурентной борьбе и неэффективное расходование средств региональных и муниципальных бюджетов. Особенно эта проблема актуальна для заказчиков муниципального уровня, так как общий объем закупок за год у них иногда меньше, чем допустимая граница реализации закупок «малого объема» (до 100 000 рублей заказчики вправе в год осуществлять закупки на сумму 2 000 000 рублей, для сельских поселений ограничений нет вообще (п.4 ст.93 Федерального закона № 44-ФЗ); до 400 000 рублей (только для заказчиков, представляющих образовательные учреждения, учреждения культуры) возможно до 50% всего объема закупок реализовать вне конкуренции закупками «малого объема» (п.5 ст.93 Федерального закона № 44-ФЗ)).

В целях совершенствования методологии определения начальной (максимальной) цены контракта и цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком, а также расширения возможности участия в закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд согласно распоряжению Правительства РФ от 28.04.2018 № 824-р федеральные заказчики с 01.07.2018 года имеют право, а с 01.11.2018 года обязаны реализовывать закупки «малого объема» с использованием информационного ресурса – единого агрегатора торговли (<https://agregatoreat.ru/>). Автоматизация процесса таких закупок и их учет позволит решить обозначенную выше проблему, обеспечит прозрачность распределения заказов, расширит возможности предпринимателей, и позволит оценивать обоснованность устанавливаемых заказчиками цен на приобретаемую продукцию. Однако, по состоянию дел на 25.07.2018 года указанный информационный ресурс не функционировал.

Вместе с тем, в целях совершенствования процесса закупок, реализации принципов прозрачности и гласности, обеспечения эффективного расходования средств, ряд регионов и муниципальных образований вводят дополнительное регулирование процесса осуществления закупок «малого объема», в том числе применяют различные автоматизированные системы.

Рассматриваемые механизмы широко применяются в рамках региональных и муниципальных закупок. Например:

- биржевой закупочный модуль в Республике Татарстан;
- специальный модуль «Малые закупки» в Смоленской области;
- «Электронный магазин закупок малого объема» в Ярославской области и в Ставропольском крае;
- Региональный портал закупок малого объема – в Ростовской области;
- электронный магазин закупок малого объема – в Иркутской области;
- «Электронный магазин муниципального образования города Курск» в городе Курск.

Решение об автоматизации закупок «малого объема» принято⁴⁹ и в Тюменской области. Применение указанных систем позволяет обеспечить прозрачность закупок «малого объема», в том числе позволяет: учитывать уровень единичных цен и выявлять случаи закупки по завышенным ценам, выявлять случаи дробления закупок. Автоматизация закупок «малого объема» на уровне регионов и муниципальных образований дает ощутимые результаты, так, например, в 2017 году городу Набережные Челны при осуществлении таких закупок на биржевой площадке удалось достигнуть экономии в размере 27 млн. рублей⁵⁰.

6.10 Мониторинг в сфере закупок

Мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков и осуществляется в целях:

- оценки степени достижения целей осуществления закупок, определенных в соответствии со статьей 13 Федерального закона № 44-ФЗ;
- оценки обоснованности закупок в соответствии со статьей 18 Федерального закона № 44-ФЗ;
- совершенствования законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

На федеральном уровне мониторинг проводится в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации⁵¹.

На региональном и муниципальном уровнях тоже может быть установлен порядок проведения мониторинга. Так, например, в Республике Башкортостан утвержден⁵² «Порядок осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг для нужд Республики Башкортостан», администрациям муниципальных районов и городских округов рекомендовано принять аналогичные нормативные правовые акты, регулирующие порядок осуществления мониторинга муниципальных закупок. Порядок осуществления мониторинга закупок для обеспечения нужд Удмуртской Республики, предусматривает⁵³ осуществление мониторинга с использованием единой информационной системы в сфере закупок и региональной информационной системы в сфере закупок Удмуртской Республики. Указанным порядком предусмотрена возможность в целях осуществления мониторинга формирования экспертных советов из представителей органов государственной власти Удмуртской Республики, экспертных организаций, общественных объединений и объединений юридических лиц. Результаты такого мониторинга должны размещаться ежеквартально в информационной системе и ежегодно не позднее 30 апреля представляться в Правительство Удмуртской Республики в виде сводного отчета. Результаты мониторинга закупок для нужд Ставропольского края ежеквартально⁵⁴ размещаются на сайте www.stav-zakupki.ru и ежегодно не позднее 15 марта в виде сводного отчета представляются Губернатору Ставропольского края.

Следует отметить, что без качественного мониторинга невозможно оценить эффективность функционирования системы конкурентных закупок в регионе и (или) муниципалитете, выявить проблемные места и определить области для совершенствования законодательного регулирования. Именно мониторинг на уровне региона/муниципалитета позволяет оценить степень решения приоритетных для региона задач, обеспечиваемых средствами закупок (обеспечение решения важных социальных задач, поддержка отдельных отраслей, развитие конкуренции и т.д.). Кроме того, результаты мониторинга возможно использовать для оценки качества работы заказчиков,

⁴⁹ Распоряжение Правительства Тюменской области от 06.03.2017 года № 175-рп .

⁵⁰ Магдеев Н.Г., 2018, «Муниципальные закупки в городе Набережные Челны. Достижения и перспективы», Госзаказ: управление, размещение, обеспечение, № 52. с. 142-144.

⁵¹ Постановление Правительства Российской Федерации⁵¹, от 3 ноября 2015 г. № 1193

⁵² Постановление Правительства Республики Башкортостан от 22 апреля 2015 г. № 138.

⁵³ Постановление Правительства Удмуртской Республики от 27.04.2018 № 159.

⁵⁴ Постановление Правительства Ставропольского края от 06.10.2017 № 401-п.

уполномоченных органов региона/муниципального образования, позволяющей в дальнейшем принять обоснованные управленческие решения в части организации системы закупок в регионе.

6.11 Контроль в сфере закупок

Контроль в отношении муниципальных заказчиков осуществляется на всех уровнях управления (федеральном, региональном, муниципальном). Статьей 99 Федерального закона № 44-предусмотрены следующие виды контроля, относящиеся к муниципальному уровню:

- Контроль, осуществляемый органом местного самоуправления муниципального района или городского округа, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, путем проведения плановых и внеплановых проверок в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений при осуществлении закупок для обеспечения муниципальных нужд, в отношении специализированных организаций, выполняющих в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ отдельные полномочия в рамках осуществления закупок для обеспечения муниципальных нужд⁵⁵;
- Контроль за соответствием информации об объеме финансового обеспечения, осуществляемый финансовыми органами муниципальных образований⁵⁶, полномочия на осуществление которого могут быть переданы Федеральному казначейству на основании соглашений с местными администрациями⁵⁷;
- Контроль, осуществляемый органом муниципального финансового контроля, являющимся органом (должностными лицами) местной администрации, в отношении закупок для обеспечения муниципальных нужд в целях установления законности составления и исполнения местного бюджета в отношении расходов, связанных с осуществлением закупок, достоверности учета таких расходов и отчетности, порядок осуществления которого устанавливается в соответствии с общими требованиями, утвержденными Федеральным казначейством⁵⁸.

Информация о проведении контрольными органами в сфере закупок и органами внутреннего муниципального финансового контроля плановых и внеплановых проверок, об их результатах и выданных предписаниях размещается в ЕИС⁵⁹.

Кроме этого, главой 5 Федерального закона № 44-ФЗ предусмотрены также:

- Ведомственный контроль, осуществляемый муниципальными органами за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок в отношении подведомственных им заказчиков в порядке, устанавливаемом местными администрациями⁶⁰;
- Контроль, осуществляемый заказчиком за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также за привлечением к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций⁶¹;
- Общественный контроль, осуществляемый гражданами и общественными объединениями и объединениями юридических лиц в целях реализации принципов контрактной системы в сфере закупок, содействия развитию и совершенствованию контрактной системы в сфере закупок, предупреждения, выявления нарушений требований законодательства Российской

⁵⁵ Пункт 3 части 3 статьи 99 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁵⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 г. № 1367.

⁵⁷ Части 5, 6, 7 статьи 99 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁵⁸ Части 8, 9, 11, 11.1, 11.2 статьи 99 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁵⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 27 октября 2015 г. № 1148.

⁶⁰ Статья 100 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁶¹ Статья 101 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗю

Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок и информирования заказчиков, контрольных органов в сфере закупок о выявленных нарушениях⁶².

Регламентация процедур контроля в сфере муниципальных закупок осуществляется путем принятия ряда нормативных правовых актов. Следует отметить, что муниципальный контроль в сфере закупок является весьма обременительным для проверяемых заказчиков.

В целях повышения качества контрольных мероприятий и снижения трудозатрат, связанных с этим процессом, целесообразно внедрять процесс управления рисками в управление закупочной деятельностью.

6.12 Методическое обеспечение осуществления закупок

Качество методологического обеспечения функционирования системы закупок региона и муниципалитетов во многом предопределяет эффективность и результативность такой системы. На сегодняшний день законодательство о контрактной системе является достаточно сложным, особенно учитывая недостаточный уровень квалификации заказчиков муниципального уровня. В практике пилотных регионов проекта также используется большое количество различных методических документов. Например, на официальном интернет-портале Республики Карелия⁶³ размещены следующие методические документы: «Методические рекомендации по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций»; «Методические рекомендации заказчикам по использованию рекомендуемого проекта Технического задания на оказание охранных услуг»; «Методические рекомендации о порядке одностороннего отказа стороны контракта от исполнения контракта»; «Модельные акты о нормировании в сфере закупок для органов исполнительной власти Республики Карелия и органов местного самоуправления».

Для заказчиков Тюменской области утверждены⁶⁴ Методические рекомендации по порядку привлечения подрядных организаций. В Краснодарском крае утверждены⁶⁵ Методические рекомендации по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Краснодарского края у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций и Методические рекомендации по осуществлению закупок работ (услуг) по ремонту и (или) техническому обслуживанию серверного и телекоммуникационного оборудования, вычислительной техники, в том числе в части формирования описания объекта закупки⁶⁶.

Обращают на себя внимание мероприятия, направленные на обучение заказчиков. Так, например, в Единой системе закупок Удмуртской Республики можно найти раздел «Инструкции, видеоуроки».

⁶² Статья 102 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁶³ доступно на: <http://gov.karelia.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁶⁴ Распоряжением Администрации города Тюмени от 7 мая 2013 г. № 266-рк.

⁶⁵ Приказ Департамента по регулированию контрактной системы Краснодарского края от 22 июля 2014 г. № 104.

⁶⁶ Приказ Департамента по регулированию контрактной системы Краснодарского края от 28 января 2016 г. № 10.

7 ПРОБЛЕМЫ КОРРУПЦИОННОГО ХАРАКТЕРА В СФЕРЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

Представленный в настоящем разделе анализ коррупционной проблематики в сфере закупок на муниципальном уровне основан на информации о практиках осуществления муниципальных закупок, представленной Уполномоченными по правам предпринимателей и их аппаратами⁶⁷, информации, содержащейся на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок (www.zakupki.gov.ru), на официальном сайте управления ФАС России по соответствующему региону, а также на официальных сайтах Уполномоченных по защите прав предпринимателей пилотных регионов проекта и в других открытых источниках.

Анализ практики осуществления закупок показал, что проблемы коррупционного характера встречаются на всех этапах закупочного цикла, начиная с этапа формирования заказа, заканчивая этапом исполнения контракта. Представленные в разделе проблемы свойственны всем регионам-участникам проекта. Большинство из зафиксированных проблем повторяют методы коррупционной практики, имеющие место за рубежом приведенные в разделе 5 выше. Исключения составляют лишь методы, связанные с доступом к документации (Т 3.4), так как, согласно требованиям действующего российского законодательства, любое заинтересованное лицо имеет бесплатный доступ к документации о закупках, размещенной в единой информационной системе, а также проблемы, связанные с периодом оповещения о закупке и избеганием публикации приглашения принять участие в закупке (Т 2.5 и Т 3.2) в связи с тем, что, как правило, запрещается осуществлять закупку без размещения извещения в единой информационной системе в сроки, установленные законом. Риск умышленного аннулирования торгов (Т 4.1) также не актуален для российской практики, так как факт отмены заказчиком закупки не является основанием, дающим право провести менее прозрачную процедуру. Выявленные в рамках исследования случаи нарушения действующего законодательства и/или случаи, имеющие признаки наличия коррупционной составляющей, приведенные ниже, сгруппированы относительно этапов закупки.

7.1 Формирование заказа

7.1.1 Закупки с целью удовлетворения необязательных/несуществующих потребностей

В процессе проведения контрольных мероприятий выявляются случаи, когда осуществляется закупка продукции в объеме, превышающем фактические потребности.

Пример. Территориальным отделением Департамента казначейства Министерства финансов Республики Татарстан Альметьевского района и г. Альметьевска был выявлен факт⁶⁸ заключения договора с превышением требуемых объемов выполнения работ (услуг), а именно: согласно условиям договора, в перечень обслуживаемых объектов была включена площадь обслуживания равная 31545,74 кв.м., тогда как площадь здания заказчика (согласно свидетельству о государственной регистрации права) равна всего лишь 1638,6 кв.м., соответственно завышение объема услуг (работ) составило 1900%. Необоснованное превышение требуемых объемов выполнения работ (услуг) привело к дополнительному расходованию бюджетных средств в общей сумме 94805,64 рублей.

Наряду со случаями, когда заказчик искусственно увеличивает существующие потребности, имеют место закупки продукции с необоснованно завышенными требованиями по характеристикам, за бюджетные средства закупаются предметы роскоши.

Пример. В Приморском крае после вмешательства экспертов приморского отделения Общероссийского народного фронта отменена закупка элитной квартиры, в рамках которой не

⁶⁷ Авторы выражают искреннюю признательность Уполномоченным по защите прав предпринимателей, принявшим активное участие в проекте, за оказанную информационную и организационную поддержку в формировании данных для исследования коррупционных практик в сфере муниципальных закупок. Полученные в результате запроса и на официальном сайте сведения, использованные при анализе в рамках первых двух этапов проекта, представлены в Приложении 1.

⁶⁸ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

только, судя по установленным характеристикам, приобретался «предмет роскоши», но и были созданы условия для ограничения количества участников аукциона, поскольку подробное описание местоположения дома и обустройства квартиры заведомо ограничивает количество возможных участников, допущены грубые разночтения в документации⁶⁹.

Решить данную проблему призвано нормирование в контрактной системе, предполагающее определение требований к количеству, потребительским свойствам (в том числе характеристикам качества) и иным характеристикам товаров, работ, услуг, позволяющих обеспечить государственные и муниципальные нужды, но не приводящих к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши в соответствии с законодательством Российской Федерации. Однако, как показывает анализ правоприменительной практики, не всегда требуемые законодательством нормативы устанавливаются⁷⁰, а установленные нормативы нередко нарушаются.

Пример. Смоленские активисты Общероссийского народного фронта добились отмены закупки дорогостоящего автомобиля на сумму более 3 млн. руб.⁷¹, при этом, согласно установленным нормативам предельная сумма закупки служебных автомобилей для руководителей региона, относящихся к высшей категории, – не более 1,5 млн. руб., для ряда руководителей областных государственных бюджетных учреждений стоимость приобретения единицы служебного автотранспорта не должна превышать 1 млн. руб.

Вывод о возможности решения проблем, связанных с определением потребностей: на сегодняшний день основным инструментом преодоления рисков осуществления закупок в целях удовлетворения необязательных/несуществующих потребностей является нормирование и обоснование, предусмотренные законодательством о контрактной системе.

На региональном и муниципальном уровнях высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, местным администрациям следует обеспечить необходимое качество подготовки документов нормирования при формировании требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения, а также требований к закупаемым отдельным видам товаров, работ, услуг (как показал анализ правоприменительной практики, достаточно случаев, когда муниципальные образования не приняли требуемых актов нормирования, качество актов нормирования, действующих на сегодняшний день, не всегда обеспечивает полноценное использование потенциала нормирования). Органы, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок, должны усилить контроль за качеством утверждаемых государственными и муниципальными органами нормативами, за выполнением установленных норм в процессе закупок.

Обоснование закупок осуществляется заказчиками при подготовке документов планирования. Оценка обоснованности закупок проводится в ходе мониторинга, аудита и контроля в сфере закупок. Для повышения результативности применения обоснования закупок необходимо уделять больше внимания при проведении контрольных мероприятий содержательной оценке представленных заказчиками обоснований.

Со стороны предпринимателей и общественности предотвращение описываемых проблем может обеспечиваться силами общественного обсуждения и общественного контроля, предусмотренных законодательством о контрактной системе.

⁶⁹ доступно на <http://onf.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁷⁰ Например, <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁷¹ доступно на <https://onf.ru/>, дата обращения 26.07.2018

7.1.2 Описание объекта закупки

7.1.2.1 Установление требований под продукцию конкретного поставщика

Необоснованное ограничение конкуренции при осуществлении закупок запрещено действующим в России законодательством. Однако, в ряде случаев заказчики таким образом формулируют требования к объекту закупки, что под такие требования попадает продукция одного конкретного поставщика.

Пример. Смоленским УФАС России было установлено⁷², что при осуществлении закупки слуховых аппаратов заказчиком были определены характеристики, которые соответствовали слуховому аппарату, выпускаемому единственным производителем, причем, иностранным. При этом, закупка производилась с учетом постановления Правительства от 05.02.2015 № 102 «Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Управлением ФАС России по Республике Татарстан зафиксировано⁷³, что заказчик в техническом задании установил характеристики, идентичные тексту, представленному в каталоге продукции одного из участников функционирующего рынка.

7.1.2.2 Установление избыточных/недостающих требований, недостоверной информации при описании объекта закупки

Нередко число участников закупок искусственно сокращается путем установления в различных разделах (частях) технического задания и/или документации о закупке требований к объекту закупки, противоречащих друг другу. В том числе, устанавливается требование о соответствии закупаемой продукции документам, разрабатываемым и применяемым в национальной системе стандартизации (например, ГОСТ), при этом, указываются требования по характеристикам, не соответствующим приведенному ГОСТу.

Пример. При проведении проверки УФАС по Ставропольскому краю⁷⁴ был выявлен факт установления заказчиком противоречивых сведений о месте проведения работ: согласно техническому заданию установлен один адрес объекта, в отношении которого закупался капитальный ремонт кровли, а проектная документация была выполнена в отношении объекта, расположенного по другому адресу. Кроме того, в техническом задании были установлены требования к товарам (материалам), используемым при выполнении работ, в том числе к товарам, которые не применяются при выполнении закупаемых видов работ и не являются предметом закупки. В сметной документации соответствующие материалы также отсутствовали.

Часто встречаются случаи установления требований о соответствии объекта закупки недействующим ГОСТам, установления показателей, требований, условных обозначений и терминологии, не предусмотренных в соответствии с законодательством о техническом регулировании и стандартизации, без обоснования такой необходимости.

Пример. При проведении контрольного мероприятия УФАС по Республике Татарстан⁷⁵ установлено, что при составлении описания объекта закупки заказчиком используются устаревшие ГОСТ Р ИСО 11138-2-2000 и ГОСТ Р ИСО 11140-1-2009. Кроме того, согласно требованиям технического задания закупаемый химический индикатор представляет собой бумажную полоску, на которую нанесена химическая индикаторная краска, цвет которой при воздействии оксида этилена (ОЭ) в процессе стерилизации меняется на диаметрально противоположный цвет (красный/зеленый). Согласно части 4.1 ГОСТ Р ИСО 15882-2012 действие всех химических индикаторов основано либо на химическом и/или физическом изменении, в результате которого происходит изменение цвета,

⁷² доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁷³ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁷⁴ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁷⁵ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

либо на миграции химического вещества. То есть, важен сам факт изменения цвета, а не изменение на какой-то конкретный цвет, так как такое указание в ГОСТ Р ИСО 15882-2012 отсутствует. Более того, ГОСТ ISO 11140-1-2011 также не содержит указаний об обязательности нанесения конкретных цветов на индикаторы контроля стерилизации, следовательно, соответствующее требование заказчика незаконно. Ростовским УФАС был выявлен случай⁷⁶ применения заказчиком в описании объекта закупок ссылок на действующий ГОСТ, но с установлением показателей, не предусмотренных таким ГОСТом. В указанном случае заказчиком при закупке картофеля установлено требование: ГОСТ 7176-85, срок годности не менее 300 суток. При этом, указанный ГОСТ не содержит такого показателя.

Одним из вариантов действий заказчиков, препятствующих эффективному участию в закупке, являются ситуации, когда при описании объекта закупки приводятся требования о соответствии ГОСТ, предусматривающему различные значения характеристик, без указания какие именно требуются заказчику.

Пример. В описании объекта закупки установлено требование: «Масло растительное, рафинированное, дезодорированное не менее 0,9 л ГОСТ 1129-2013.» В рамках контрольного мероприятия УФАС по Республике Удмуртия⁷⁷ было установлено нарушение в действиях заказчика, так как для растительного масла, рафинированного, дезодорированного ГОСТ 1129-2013 «Межгосударственный стандарт. Масло подсолнечное. Технические условия» в отношении марки подсолнечного масла установлены возможные значения: «Премиум», «Высший сорт», «Первый сорт», при этом ГОСТ 1129-2013 содержит различные показатели для каждой марки подсолнечного масла. Кроме того, заказчиком не установлено растительное происхождение масла (которое может быть подсолнечным, льняным, кукурузным и др.).

Предметом жалоб участников закупок нередко является факт незаконного установления избыточных требований к компонентам и химическому составу товаров, закупаемых или используемых при выполнении работ.

Пример. Комиссией Удмуртского УФАС установлено⁷⁸, что при закупке работ по устройству детской площадки заказчиком незаконно были установлены требования к компонентам состава товаров, к материалам из которых должны быть изготовлены детские игровые площадки. Указанные требования противоречат действующему законодательству о контрактной системе.

Помимо случаев, когда заказчик устанавливает избыточные требования к объекту закупки, при проведении проверок фиксируются противоположные ситуации, когда заказчик устанавливает общие требования к объекту закупки, не конкретизируя их.

Пример. УФАС России по Курской области при проведении проверки определено⁷⁹, что заказчиком не указаны все возможные виды и объемы работ, предусмотренные и входящие в перечень работ, которые необходимо выполнить при исполнении муниципального контракта.

Заказчик в составе документации в целях описания–объекта закупки не приводит полного объема проектно-сметной документации, что приводит к невозможности формирования участником закупки обоснованного предложения по исполнению контракта. Предметом проекта муниципального контракта, являющегося приложением документации об аукционе, среди прочего, установлена обязанность подрядчика: выполнить все работы, являющиеся предметом контракта, в соответствии с проектно-сметной документацией, обеспечить на время выполнения работ реализацию Плана организации дорожного движения, утверждённого в составе проектно-сметной документации. Решением УФАС по Курской области⁸⁰ такие действия были признаны незаконными.

⁷⁶ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁷⁷ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁷⁸ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁷⁹ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁸⁰ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

7.1.2.3 Объединение разных потребностей в рамках одной закупки в целях сужения круга потенциальных поставщиков

Поскольку многие поставщики имеют специализацию на производстве или поставке определенных видов продукции, работ или услуг, объединение заказчиком различных видов потребностей в одну закупку способствует исключению такого рода потенциальных участников из закупочных процедур. В случае намеренного применения, данный инструмент может трактоваться как коррупционный.

Пример. В Тверской области заказчик необоснованно объединил в одном лоте работы по содержанию дорог города Твери (работы могут выполняться неквалифицированной рабочей силой) и работы по разработке схем организации дорожного движения по объектам улично-дорожной сети (выполняются с привлечением специалистов в области градостроительной деятельности, дорожной деятельности, обеспечения безопасности дорожного движения, экологической безопасности и технического регулирования). Единственным участником закупки стало муниципальное унитарное предприятие (МУП), с которым был заключен контракт по начальной (максимальной) цене – более 400 млн рублей. Вывод Тверского УФАС России, подтвержденный тремя судебными инстанциями, состоял в том, что результатом необоснованного объединения работ в один лот явилось не только ограничение конкуренции (невозможности участия в закупках претендентов, специализирующихся на разработке схем организации дорожного движения), но и неэффективное расходование бюджетных средств.

7.1.2.4 Установление невыполнимых сроков исполнения контракта

Одним из вариантов искусственного ограничения конкуренции, чаще всего, свидетельствующего о наличии коррупционных практик, является установление сроков исполнения контракта, в которые реализовать требуемый объем обязательств исполнителя контракта невозможно. Как правило, в таких случаях исполнитель заранее (до проведения конкурентной процедуры) уже начинает исполнение условий контракта и, по сути, имеет место имитация конкурентного распределения заказов.

Пример. Активисты проекта Общероссийский народный фронт «За честные закупки» в Курской области обнаружили два сомнительных тендера на строительство дорог местного значения, внимание активистов привлекли небольшие сроки работ и их стоимость. Администрация района Курской области объявила тендер на 50 млн. 432 тыс. руб. за строительство 2 км 805 м дороги. Дотационный муниципалитет готов заплатить почти 18 млн. руб. за километр межпоселковой дороги. Аналогичная закупка размещена и для другого района области. Причем, по данным местных жителей, дорожники вели строительство до объявления торгов. Активисты ОНФ выехали на место строительства будущей дороги и убедились, что работы выполняются: задействованы и техника, и люди, дорога завершена процентов на 70. Как выяснили курские активисты, работы начались до результатов аукциона. На строительство отведено 30 дней – за это время дорожникам надо выполнить большой объем земляных работ. Как отметил, представитель ОНФ⁸¹, это не единичный случай, когда специализированные организации строят дороги до официальных результатов электронных торгов и что подобная практика в регионе входит в систему. Похожая ситуация была зафиксирована в Республике Удмуртия⁸², когда в день рассмотрения заявок на участие в закупке, уже велись строительные работы победившей впоследствии компанией.

Вывод о возможности решения проблем, связанных с описанием объекта закупки: наиболее эффективным методом борьбы с проблемами, связанными с описанием объекта закупки, является методологическая поддержка предпринимателей региона. Обладая знаниями об установленных законом требованиях и запретах, потенциальные участники закупок смогут, ознакомившись с документацией, в случае наличия нарушений, своевременно обжаловать положения документации, предотвратить нарушение законодательства и обеспечить свои права на открытую, справедливую конкурентную борьбу. Так, например, на сайте Комитета Ставропольского края по государственным закупкам, размещены «Примеры установления требований Технического задания, нарушающих правило объективного описания объекта закупки». Еще одним вариантом борьбы с описанной

⁸¹ доступно на <https://onf.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁸² доступно на <https://onf.ru/>, дата обращения 26.07.2018

проблемой является формирование на уровне уполномоченного органа по осуществлению закупок типовых технических заданий на простую стандартно-сопоставимую продукцию, а также типовых контрактов, типовых условий контрактов, методических рекомендаций по осуществлению закупок определенных видов продукции. Так, например, в Иркутской области разработаны типовые технические задания в отношении закупки лекарственных средств и изделий медицинского назначения, продуктов питания, оргтехники и бумаги. Интересным примером борьбы с описанными проблемами является опыт Краснодарского края, реализующего такой механизм как общественное обсуждение описаний объектов закупки, направленное на создание равных условий для участников закупок. В процессе развития контрактной системы в сфере закупок, большая часть проблем описания объекта закупки должна быть решена силами каталога товаров, работ, услуг, формирование и ведение которого обеспечивается федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок. По состоянию дел на 26.07.2018 года каталог находится в стадии формирования, в нем уже содержится более 22 тысяч позиций, однако, и этого количества позиций недостаточно. В период развития федерального каталога формируются и региональные каталоги. Так, например, в целях единообразия описания объектов закупки и автоматизации процесса разработки документации по закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков Удмуртской Республики Министерством финансов Удмуртской Республики разработан и внедрен региональный каталог товаров, работ, услуг. Данный опыт, безусловно, следует отнести к категории «лучшие практики», так как наличие такого каталога, в том числе, препятствует злоупотреблениям со стороны заказчиков в части установления требований к объекту закупки, а также оказывает неоценимую помощь добросовестным заказчикам региона.

7.1.3 Планирование закупок

7.1.3.1 Незаконный отказ от проведения конкурентных процедур

Несмотря на то обстоятельство, что обеспечение конкуренции является одним из основных принципов, провозглашенным в рамках законодательства, регламентирующего закупочную деятельность, заказчики имеют право наряду с конкурентными способами определения поставщика (подрядчика, исполнителя) использовать закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

7.1.3.1.1 Искусственное дробление заказа

Законом о контрактной системе предусмотрен закрытый перечень случаев реализации закупок без конкуренции, в том числе, определена возможность неконкурентного распределения заказов незначительной стоимости: до 100 тыс.руб. (в соответствии с п.4 ч.1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ) и до 400 тыс.руб. (в соответствии с п.5 ч.1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ⁸³). Случаи использования таких закупок заказчиками определяются самостоятельно, законодательно определено лишь предельное значение общего объема закупок «малого объема», которые могут быть осуществлены заказчиком в течение года. Так, например, закупки до 100 тыс.руб. могут быть реализованы на сумму до 2 млн.руб. или на сумму, не превышающую 5% общего совокупного объема закупок заказчика, но не более 50 млн.руб. в год. При этом, указанные ограничения не применяются в отношении закупок, реализуемых заказчиками для обеспечения муниципальных нужд сельских поселений. По причине того, что на уровне местного самоуправления объем закупок сравнительно небольшой (по отношению к закупкам федерального и регионального уровней), заказчики имеют возможность без прямого нарушения законодательства игнорировать конкурентное распределение заказов путем искусственного дробления существующих потребностей.

Широко распространена практика, когда заказчики заключают договоры, которые в совокупности представляют собой искусственно раздробленный единый договор на поставку идентичной продукции: данные договоры заключены в один день (в одном месяце), имеют фактическую направленность на достижение единой хозяйственной цели, поставщиком и заказчиком по ним являются одни и те же лица, предметом - одноименные товары (работы, услуги), в связи с чем,

⁸³ При этом, закупки в соответствии с п.5 ч.1 статьи 93 имеют право осуществлять только учреждения культуры и образовательные организации.

фактически образуют единую закупку, искусственно раздробленную и оформленную самостоятельными договорами⁸⁴.

Пример. Решением местного законодательного органа Тюменской области утвержден бюджет муниципального образования на 2016 год, согласно которому отдельным муниципальным образованиям выделено более 1 млн рублей на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд в целях поддержки дорожного хозяйства в рамках муниципальной программы. Заказчик был обязан осуществить закупку конкурентным способом, однако разбил данную сумму на контракты по сто тысяч рублей, не требующие проведения конкурса. Формальное нарушение законодательства в этом решении заказчика отсутствует.

Следует отметить, что в указанных случаях, действия заказчиков фактически являются действиями, влекущими за собой необоснованное сокращение числа участников, запрещенными действующим законодательством о контрактной системе.

Для предотвращения подобных случаев на уровне регионов/муниципальных образований вводятся требования об осуществлении таких закупок конкурентным путем с использованием различных автоматизированных ресурсов, однако, встречаются случаи, когда такие требования также игнорируются.

Пример. Так, например, постановлением Правительства Ростовской области от 30.05.2018 №355 «О некоторых вопросах, связанных с организацией осуществления закупок товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)» (далее – Постановление №355) в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, обеспечения гласности и прозрачности осуществления закупок утверждено Положение об организации осуществления закупок товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) для обеспечения государственных нужд Ростовской области и утвержден перечень закупок товаров, работ услуг, которые заказчик может осуществлять без использования электронного ресурса. Вместе с тем, в ходе проверки Администрацией Матвеево-Курганского района было установлено⁸⁵, что заказчиком было реализовано 69 мелких закупок, все эти закупки были осуществлены без использования ресурса «Портал закупок малого объема». В нарушение требования Постановления №355 о необходимости внесения информации о закупках «малого объема», осуществленных без использования регионального портала, в раздел «договоры» была внесена информация только по 37 договорам (54,0% от общего количества заключенных договоров по соответствующему основанию). В ходе проведения контрольного мероприятия администрацией Миллеровского района было зафиксировано⁸⁶, что при осуществлении закупок заказчик также игнорировал рекомендации Правительства Ростовской области и осуществлял закупки без использования ресурса «Портал закупок малого объема».

7.1.3.1.2 Осуществление закупок «малого объема» с превышением допустимого объема

Как уже было отмечено выше, общий объем закупок «малого объема», которые могут быть осуществлены заказчиком в течение года, установлен законом. Однако, на практике заказчики не всегда учитывают соответствующие ограничения, так, например, Департаментом Смоленской области по осуществлению контроля и взаимодействию с административными органами было зафиксировано⁸⁷ превышение заказчиком объема «малых закупок» более, чем на 700 000 рублей.

⁸⁴ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁸⁵ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁸⁶ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁸⁷ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

7.1.3.1.3 Применение закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в случаях, не предусмотренных законом

На практике также встречаются случаи незаконного осуществления закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Так, например, законодательством о контрактной системе к случаям осуществления неконкурентных закупок отнесен случай закупки вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, в случае возникновения необходимости в оказании медицинской помощи в экстренной форме либо в оказании медицинской помощи в неотложной форме и применение иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), требующих затрат времени, нецелесообразно. Вместе с тем, иногда заказчики пользуются соответствующим основанием в отсутствие признаков чрезвычайности, закупая работы, необходимость в осуществлении которых возникла не одновременно и была известна заказчику заблаговременно.

Пример. В Курской области на основании служебной записки начальника хозяйственного отдела медицинского учреждения, а также акта комиссионного обследования кровли здания, главным врачом принято решение о заключении контракта с единственным подрядчиком в связи с тем, что ситуация с состоянием кровли учреждения признана чрезвычайной, возникшей вследствие аварии (приказ заказчика). В связи с тем, что необходимость ремонта не сложилась в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей, Комитетом по экономике и развитию Курской области было установлено⁸⁸, что решение о заключении контракта без проведения конкурентных процедур было принято заказчиком неверно. В Смоленской области подобным образом была произведена закупка работ по реконструкции моста на сумму более 29 мил. руб., при этом информация о необходимости проведения соответствующих работ была известна задолго до заключения контракта (контракт заключен 16.06.2017 года, а контракт на выполнение проектно-изыскательских работ по реконструкции, предполагающий срок сдачи проектной документации до 31.05.2017 года, был заключен 02.12.2016 года)⁸⁹.

Еще один распространенный вариант нарушения при выборе способа определения поставщика – незаконное использование основания осуществления закупки товара, работы или услуги, которые относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий в соответствии с Федеральным законом от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ "О естественных монополиях", а также услуг центрального депозитария⁹⁰. Зачастую на данном основании заключаются контракты, предусматривающие оказание услуг, выполнение работ, не относящихся к сфере деятельности естественных монополий.

Пример. Случай незаконной неконкурентной закупки, предметом которой являлось оказание услуг связи (услуг местной телефонной связи, услуг внутризонавой телефонной связи, услуг междугородней и международной телефонной связи), был зафиксирован Комитетом по экономике и развитию Курской области⁹¹. Постановлением Правительства РФ от 24.10.2005 г. № 637 «О государственном регулировании тарифов на услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи» утвержден перечень услуг общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи, к которым не относятся услуги международной телефонной связи, таким образом, заказчиком в рассмотренном случае неверно избран способ определения поставщика. Схожий случай был выявлен при проведении проверки в Архангельской области⁹², когда муниципальной школой осуществлялись закупки предоставления услуг в сети Интернет, такие услуги отсутствуют в перечне, указанном выше.

⁸⁸ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁸⁹ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁹⁰ П.1 ч.1 ст.93 Федерального закона № 44-ФЗ, дата обращения 26.07.2018

⁹¹ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁹² доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

7.1.3.2 Нарушения при определении стоимости закупаемой продукции

Процесс определения стоимости закупаемой продукции является объектом пристального внимания контрольных органов. Выявленные случаи закупки по ценам, значительно превышающим стоимость продукции, представленной на функционирующем рынке, с большой степенью вероятности могут свидетельствовать о наличии коррупционных практик. Кроме того, устанавливая необоснованно высокую или низкую цену контракта, заказчики могут искусственно ограничивать конкуренцию. В последнем случае заказчики исключают из конкурентной борьбы участников, предлагающих более дорогую продукцию. В первом случае, заказчики могут также сузить круг участников, учитывая то обстоятельство, что размер обеспечения заявки и обеспечения исполнения контракта определяется от размера начальной (максимальной) цены контракта, установленной заказчиком. Кроме того, учитывая то обстоятельство, что участник закупки, одержавший победу за счет демпингового предложения, в ряде случаев, должен увеличить размер обеспечения исполнения контракта в 1,5 раза относительно размера обеспечения исполнения контракта, установленного в документации, завышенная начальная (максимальная) цена контракта будет препятствовать эффективному участию предпринимателей.

Пример. Муниципальным учреждением Иркутской области в целях формирования начальной (максимальной) цены контракта на выполнение капитального ремонта квартиры запрошены коммерческие предложения у подрядчиков, которые не осуществляют идентичную работу планируемую к закупке (ремонтные работы), или не осуществляют свою деятельность в целом⁹³: одно коммерческое предложение представлено индивидуальным предпринимателем, основным видом деятельности которого является предоставление посреднических услуг при купле-продаже недвижимого имущества за вознаграждение или на договорной основе, дополнительные виды деятельности так же не являются идентичными к планируемой закупке, второе коммерческое предложение представлено индивидуальным предпринимателем, основным видом деятельности которого является оптовая торговля лесоматериалами, дополнительный вид деятельности – деятельность агентов по оптовой торговле лесоматериалами и строительными материалами, третье предложение представлено от индивидуального предпринимателя, который не осуществляет свою деятельность в связи с ликвидацией 06.11.2009. Департаментом Смоленской области по осуществлению контроля и взаимодействию с административными органами выявлена⁹⁴ закупка товара с превышением средней стоимости, сложившейся на рынке, которая привела к превышению стоимости контракта в размере 163 259 рублей.

7.1.3.3 Нарушения при подготовке документов планирования

Институт планирования, предусмотренный законодательством о контрактной системе, среди прочего, способствует решению проблем коррупционного характера, так как позволяет своевременно выявлять ошибочные или недобросовестные действия заказчиков, предотвращая неэффективное расходование средств и (или) осуществление закупок с нарушением требований законодательства, а также обеспечивает больше возможностей для участия предпринимателей в проводимых закупках за счет своевременного информирования о существующих потребностях и планах в части реализации процедур закупок (сроков, основных условий закупки). Заблаговременно получив необходимую информацию, предприниматели имеют возможность организовать свою хозяйственную деятельность с учетом существующего спроса, а также подготовить все необходимое для эффективного участия (собрать документы, пройти аккредитацию на электронной торговой площадке, найти средства на обеспечение заявки и/или исполнения контракта). Потенциал планирования на сегодняшний день не реализован, прежде всего, за счет нарушения заказчиками установленных требований, а также в связи с низким качеством формируемых документов.

Пример. Случаи нарушения сроков утверждения и размещения документов планирования были выявлены в практике закупок всех пилотных регионов проекта. Часто встречаются факты осуществления закупок, не предусмотренных документами планирования⁹⁵. В других случаях⁹⁶,

⁹³ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁹⁴ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁹⁵ Например, доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁹⁶ доступно на [на http://zakupki.gov.ru/](http://zakupki.gov.ru/) дата обращения 26.07.2018

закупка присутствует в плане-графике, однако без указания характеристик закупаемой продукции, следовательно, такая информация не может быть использована ни в целях своевременного уведомления потенциальных участников, ни в целях контроля и предотвращения коррупционных практик. Размещение информации о закупке в плане-графике, как показывает практика⁹⁷, еще не означает, что при осуществлении закупки параметры, отраженные в плане-графике, будут соблюдены заказчиком, хотя действующее законодательство запрещает осуществлять закупку на условиях, не соответствующих условиям документов планирования.

Вывод. Возможные способы решения проблем, связанных с планированием закупок: для целей борьбы с практикой «дробления заказов» целесообразно распространять лучшие практики регионов в части автоматизации процесса осуществления, учета и контроля закупок «малого объема». Нарушения в части незаконного применения закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) возможно предотвратить при проведении контрольных мероприятий в рамках оценки параметров закупок, установленных в документах планирования. Однако, результативности и эффективности такого контроля возможно добиться только при условии обеспечения дисциплины и необходимого качества подготовки заказчиками региона, муниципального образования документов планирования. Нарушения при определении стоимости закупаемой продукции могут быть пресечены контрольными органами путем проведения качественного контроля обоснования закупок на этапе планирования, участниками закупки при анализе документации о закупке, а также путем создания на уровне региона или муниципального образования автоматизированного ресурса, позволяющего обобщать данные о единичных ценах, достигаемых заказчиками региона в результате конкурентных закупок, и данные об актуальных ценах на продукцию, представленную на функционирующем рынке. Примером использования соответствующего ресурса может служить региональная информационная система «Мониторинг цен» Тюменской области.

7.1.4 Формирование условий закупки

7.1.4.1 Необоснованные требования в отношении участников закупок

В целях предотвращения возможностей для искусственного ограничения заказчиком количества участников, Федеральным законом № 44-ФЗ определен закрытый перечень требований, которые должны быть установлены в отношении участников закупки. Случаи нарушения заказчиками указанных требований имеют место на практике. Как правило, такие нарушения сводятся к необоснованному требованию наличия у участника лицензии или допуска саморегулируемой организации (далее – СРО).

Пример. Управлением Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю установлен⁹⁸ случай незаконного требования, указанного заказчиком при закупке услуг почтовой связи общего пользования, связанных с письменной корреспонденцией, о наличии лицензии на оказание телематических услуг связи и документа, подтверждающего включение участника аукциона Управлением Роскомнадзора по Приморскому краю в Реестр операторов, осуществляющих обработку персональных данных, аттестата соответствия информационной системе персональных данных требованиям безопасности информации, имеющейся в составе автоматизированного рабочего места, на котором будет осуществляться обработка персональных данных. Так как телематические услуги – это отдельный вид деятельности, осуществляемый посредством сети Интернет и не связанный с почтовыми услугами, действия заказчика незаконны. Удмуртским УФАС России выявлен⁹⁹ случай установления заказчиком требования о членстве участника аукциона в СРО в области архитектурно-строительного проектирования в отсутствие правовых оснований. Предметом закупки являлась разработка проекта планировки территории (проекта планировки территории и проекта межевания территории) в кадастровых кварталах. Положениями Градостроительного Кодекса РФ для выполнения работ по разработке проекта планировки территории и проекта межевания территории не предусмотрено требование о членстве лица, выполняющего указанные работы, в саморегулируемой организации в области архитектурно-строительного проектирования.

⁹⁷ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁹⁸ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

⁹⁹ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

Помимо незаконных требований в части лицензий и допуска СРО, встречаются и другие незаконные ограничительные условия.

Пример. УФАС по Республике Татарстан выявлен¹⁰⁰ случай незаконного требования о том, что деятельность подрядчика должна быть застрахована на сумму не менее 100 тысяч рублей.

7.1.4.2 Нарушения при формировании требований к заявке участника

В процессе определения победителя одним из этапов, в рамках которого, участникам может быть отказано в возможности претендовать на получение заказа, является этап рассмотрения заявок. Законодательство о контрактной системе устанавливает положение о том, что победителем может быть признан только тот участник, который соответствует установленным к участникам закупки требованиям, подавший заявку, полностью соответствующую установленным требованиям. На сегодняшний день, Федеральный закон № 44-ФЗ определяет требования к содержанию заявки, которые могут быть установлены заказчиком. Установить требования о предоставлении документов и сведений, которые законом не предусмотрены, заказчик не имеет права. Вместе с тем, как показывает практика, встречаются случаи когда при формировании требований к заявке допускаются такие нарушения законодательства, в том числе, приводящие к ограничению конкуренции.

7.1.4.2.1 Необоснованные требования к составу заявки

Незаконные требования о предоставлении в составе заявки информации относительно материалов, используемых при выполнении работ, определяемой по результатам испытаний, получили широкое распространение на практике. В таких случаях ограничение конкуренции выражается в том, что фактически заказчики обязывают участника иметь товар, используемый при выполнении работ/оказании услуг, еще на этапе формирования заявки на участие для указания результатов испытаний таких материалов.

Пример. При проведении контрольных мероприятий Администрацией города Ростов-на-Дону был выявлен факт¹⁰¹ установления заказчиком требований к составу заявки, приводящих к ограничению конкуренции. -Заказчик установил требование: «Песок природный для строительных работ... Модуль крупности, Мк свыше 2,0 до 2,5...». При этом, согласно ГОСТ 8735-88 модуль крупности песка природного для строительных работ определяется по результатам испытаний. Аналогичные показатели устанавливались заказчиком также и к иным материалам, например, «Чистящее средство для сантехники... Показатель pH должен быть от 2,5 до 3,5...».

Установление требования о предоставлении документов, не предусмотренных законодательством о контрактной системе, довольно часто встречающееся нарушение, которое может привести к незаконному отстранению участника от борьбы за получение заказа.

Пример. Иркутским УФАС России определено¹⁰², что заказчиком незаконно установлено требование о том, что в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации участник электронного аукциона должен предоставить декларацию участника закупки о том, что общая сумма его обязательств по договорам, ранее заключенным с использованием конкурентных способов, меньше предельного размера соответствующих обязательств, обеспеченных компенсационным фондом, на сумму не менее начальной (максимальной) цены контракта, который должен быть заключен по итогам проводимой закупки. Вместе с тем, документом, подтверждающим соответствие участника требованиям действующего законодательства (что участник является членом саморегулируемой организации в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства), в соответствии с нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации, является действующая в течение одного месяца с даты выдачи саморегулируемой организацией выписка из реестра членов саморегулируемой организации, содержащая сведения о видах договоров, которые может выполнять подрядчик и сведения об уровне ответственности члена саморегулируемой организации (подрядчика).

¹⁰⁰ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

¹⁰¹ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

¹⁰² доступно на <http://solutions.fas.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

7.1.4.2.2 Отсутствие информации, необходимой участникам для подготовки заявки

Для эффективного участия в конкурентной процедуре участники закупок должны своевременно получить исчерпывающую информацию о требованиях, установленных заказчиком к составу заявки, особенно, учитывая тот факт, что несоответствие заявки требованиям документации (даже незначительное) является основанием для отклонения такой заявки. Законодательство о контрактной системе устанавливает требование о необходимости представления в составе документации инструкции по оформлению заявки, однако, не всегда это требование выполняется на практике. Даже если инструкция по заполнению заявки присутствует в составе документации, в ряде случаев она носит формальный характер и не помогает участникам сформировать свое предложение, так, например, такой случай был зафиксирован в ходе проверки УФАС по Курской области¹⁰³. Встречаются ситуации, когда заказчики устанавливают подробную инструкцию, но положения такой инструкции вместо внесения ясности только запутывают участников закупки.

Пример. В Республике Удмуртия муниципальным предприятием в документации указан следующий порядок заполнения заявки: «Значения показателей, которые указаны в пункте 2 раздела 2 документации об аукционе, в таблице / таблицах в столбцах как «Максимальное значение/Максимальный диапазон значений» и/или «Минимальное значение/Минимальный диапазон значений» и/или «Неизменяемое значение/Неизменяемый диапазон значений» следует считать соответственно максимальными и/или минимальными и/или неизменяемыми значениями данных показателей». Вместе с тем, инструкция по заполнению заявки в электронном аукционе не дает возможность определить в отношении каких именно показателей заказчиком установлены максимальные и (или) минимальные значения, а также порядок их указания участниками закупки в своих заявках (в виде одного значения показателя или диапазона значений показателя); не дает возможность определить, в отношении каких именно показателей заказчиком установлены значения, которые не могут изменяться, и соответственно подлежат указанию участниками закупки в своих заявках без каких-либо изменений. По мнению Удмуртского УФАС¹⁰⁴, неустановление заказчиком надлежащей инструкции по заполнению заявки приводит к возникновению у участников закупок ошибок технического характера при заполнении и формировании своих заявок, что в свою очередь может привести к признанию таких заявок не соответствующими установленным заказчиком требованиям. Что полностью подтвердилось на практике, в рассматриваемом случае, 4 из 5 поданных заявок были отклонены.

Еще одним вариантом ограничения возможности эффективного участия в закупке является установление требований о необходимости предоставления участником в составе заявки подтверждающих документов без конкретизации, какие именно документы требуются заказчику.

Пример. В аппарат Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ростовской области поступило обращение общества с ограниченным участием о том, что заказчик не установил в документации о закупке, какие именно документы должен представить участник в качестве подтверждения страны происхождения предлагаемого товара. Более того, на запрос о разъяснениях соответствующих положений документации, заказчик не конкретизировал свои требования, указав, лишь, что одним из способов возможного подтверждения может служить сертификат о происхождении товара, выдаваемый в соответствии с Соглашением о Правилах определения страны происхождения товаров в Содружестве независимых государств от 20.11.2009 года по форме СТ-1. С учетом того обстоятельства, что предметом закупки являлись овощи, в отношении которых у Торгово-промышленной палаты, уполномоченной на выдачу соответствующих сертификатов, нет оснований для выдачи необходимого документа, возможность представить названный заказчиком документ у участника закупки отсутствовала. При этом, по мнению УФАС по Ростовской области, действия заказчика законны, так как формально Федеральный закон № 44-ФЗ не устанавливает обязанности заказчика указывать конкретный перечень документов, необходимых для подтверждения соответствия участника установленным в документации запретам.

¹⁰³ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

¹⁰⁴ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

7.1.4.3 Нарушения при установлении порядка определения победителя

При проведении электронных аукционов в процессе определения победителей практически невозможны злоупотребления, так как победитель определяется по цене, кроме того, прием ценовых предложений осуществляется посредством электронной торговой площадки, без участия заказчика. Совсем другое дело, когда речь идет об осуществлении закупок путем проведения конкурсов или запросов предложений, когда заказчик самостоятельно формирует порядок определения победителя, используемые критерии оценки и их значимость. Федеральный закон № 44-ФЗ определяет закрытый перечень критериев, которые возможно использовать, однако показатели оценки формируют заказчики самостоятельно, следовательно, возможны случаи нарушения принципа равнозначного отношения ко всем участникам, так как заказчик может таким образом сформулировать порядок оценки, чтобы предоставить преимущественные условия участия одному из поставщиков.

Пример. В Тверской области заказчиком был установлен критерий, в соответствии с которым участники закупочных процедур должны быть членами саморегулируемой организации, имеющей добровольную сертификацию, а срок получения необходимого сертификата составлял минимум 3 месяца, а срок подачи заявок на участие в данном конкурсе — 1 месяц после его объявления, то есть компании, не являвшиеся членами такой организации на момент объявления конкурса, автоматически лишались возможности участия в нем. При этом, организации, проводящие соответствующую сертификацию на территории Тверской области отсутствовали. Необходимым сертификатом обладал только один участник, зарегистрированный в г. Москве. По решению УФАС по Тверской области заказчики были признаны нарушившими требования частей 1 и 9 статьи 32 Федерального закона № 44-ФЗ. В другом случае, заказчиком не были установлены минимальные или максимальные количественные значения нестоимостного критерия квалификация участника закупки – трудовые ресурсы (ранее в аналогичных торгах значения данного критерия были установлены). Решающее значение получила количественная оценка трудовых ресурсов. При этом, качество оказания услуг в данном случае зависит в первую очередь о квалификации, а не от количества сотрудников, которых должно быть просто достаточно (повара в детских столовых). В результате победа была присуждена участнику, обладающему большим количеством персонала, но предложившим существенно более высокую цену. Решением УФАС по Тверской области действия заказчиков были квалифицированы по пункту 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Для предотвращения злоупотреблений при формировании порядка оценки и снижения вероятности формирования порядка оценки под конкретного участника, помимо допустимых критериев оценки, законодательство о контрактной системе устанавливает ограничения по минимально необходимой значимости стоимостных критериев. Однако, соответствующих требованиям на практике не всегда выполняются.

Пример. Иркутским УФАС России установлено¹⁰⁵, что заказчик при проведении запроса предложений незаконно установил значимость критерия цена контракта 40 процентов, при этом, минимальная значимость показателя стоимостных критериев оценки должна составлять 60 процентов.

7.1.4.4 Установление условий исполнения контракта с нарушением требований законодательства

Для того, чтобы участники закупки смогли корректно сформулировать предложение по цене, они должны располагать на момент подготовки заявки исчерпывающей информацией не только о требованиях заказчика к характеристикам и свойствам объекта закупки, но и об условиях исполнения контракта. В этой связи, законодательство о контрактной системе обязывает заказчиков в состав документации о закупке включать проект контракта, условия которого не должны меняться после определения победителя. В целях обеспечения интересов заказчиков, а также недопущения недобросовестных действий заказчиков в части ограничения прав исполнителей контракта, законом определены обязательные условия контракта, такие как: цена контракта должна быть твердой и определяется на весь срок исполнения контракта, условие об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств,

¹⁰⁵ доступно на <http://solutions.fas.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

предусмотренных контрактом, о порядке и сроках оплаты, порядке и сроках оформления результатов приемки и другие условия. Однако, на практике встречаются случаи заключения контрактов, не в полной мере соответствующих установленным требованиям. Вместе с тем, неполные контракты, контракты, не соответствующие требованиям законодательства, могут способствовать коррупционным практикам.

7.1.4.4.1 Отсутствие существенных условий в контракте

Гражданским Кодексом Российской Федерации, законодательством о контрактной системе установлены условия, которые должны быть в обязательном порядке определены в рамках заключаемого контракта. Вместе с тем, довольно часто, особенно на муниципальном уровне, встречаются контракты, не содержащие существенных условий. В ряде случаев, отсутствие требуемых законодательством условий контракта препятствует возможности обеспечить свои интересы исполнителю такого контракта. Кроме того, отсутствие необходимой информации делает невозможным осуществление контроля в части исполнения контракта.

Пример. Правовым департаментом администрации Приморского края был выявлен¹⁰⁶ контракт, в котором отсутствовали положения, устанавливающие срок осуществления заказчиком приемки, а также сроки оформления результатов такой приемки. В такой ситуации права исполнителя не обеспечены и заказчик может сколь угодно долго оттягивать исполнение своих обязательств по оплате после получения результатов исполнения такого контракта. Финансовым управлением администрации муниципального района Ставропольского края зафиксирован факт¹⁰⁷ заключения контракта, в котором отсутствовала информация о наименовании и количестве поставляемых товаров. Администрацией муниципального образования Иркутской области в ходе проверки обнаружен¹⁰⁸ случай, когда заказчик не установил обязательное условие, что цена контракта является твердой. Управлением финансов Администрации муниципального образования Архангельской области установлено¹⁰⁹, что заказчиком в нарушение п.1 ст.708 Гражданского кодекса РФ в договоре подряда по уборке снега не указаны начальный и конечный сроки выполнения работы, что является существенным условием договора данного вида.

7.1.4.4.2 Нарушения при установлении требований к обеспечению исполнения контракта

Обеспечение исполнения контракта – мера, призванная снизить риски заказчика, связанные с неисполнением или некачественным исполнением контракта. Вместе с тем, с обеспечением исполнения контракта связаны дополнительные издержки поставщика (подрядчика, исполнителя), которые в ряде случаев могут привести к отказу от участия в закупке. В целях исключения случаев создания заказчиком препятствий для участия в конкурентных процедурах путем установления избыточных требований в части размера и условий обеспечения исполнения контракта, сроков действия, возврата обеспечительных мер, законодательство о контрактной системе устанавливает соответствующие ограничения. Однако, установленные законом ограничения не всегда учитываются заказчиками.

Пример. УФАС России по Курской области был выявлен факт¹¹⁰ установления заказчиком требований к банковской гарантии, не соответствующих статье 45 Федерального закона № 44-ФЗ, а именно: «В случае увеличения срока окончания производства работ по настоящему Контракту, а равно увеличения иных сроков исполнения Генеральным подрядчиком своих обязательств по настоящему Контракту, Генеральный подрядчик обязуется увеличить срок обеспечения исполнения обязательств по Контракту соответственно увеличению срока окончания производства работ по настоящему Контракту.». Управлением ФАС России по Ставропольскому краю при проведении проверки определено¹¹¹, что заказчик в документации не установил необходимые требования в

¹⁰⁶ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

¹⁰⁷ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

¹⁰⁸ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

¹⁰⁹ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

¹¹⁰ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

¹¹¹ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 08.11.2013 № 1005, в том числе, обязательные для закрепления в банковской гарантии: права заказчика в случае ненадлежащего выполнения или невыполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, обеспеченных банковской гарантией, представлять на бумажном носителе или в форме электронного документа требование об уплате денежной суммы по банковской гарантии, предоставленной в качестве обеспечения исполнения контракта, в размере цены контракта, уменьшенной на сумму, пропорциональную объему фактически исполненных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом и оплаченных заказчиком, но не превышающем размер обеспечения исполнения контракта; права заказчика по передаче права требования по банковской гарантии при перемене заказчика в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, с предварительным извещением об этом гаранта; условия о том, что расходы, возникающие в связи с перечислением денежных средств гарантом по банковской гарантии, несет гарант.

Как уже было отмечено ранее, в целях исключения случаев злоупотреблений со стороны заказчика, законодательством о контрактной системе установлены основные условия обеспечения исполнения контракта, в том числе, определено требование о том, что срок действия банковской гарантии должен превышать срок действия контракта не менее, чем на один месяц. Согласно положениям Федерального закона № 44-ФЗ, участник, с которым заключается контракт, определяет способ обеспечения исполнения контракта; самостоятельно, выбирая из двух предусмотренных законом вариантов: предоставление банковской гарантии или внесением денежных средств на указанный заказчиком счет. Второй вариант обеспечения более затратный для предпринимателей, достаточно сложно изъять из оборота средства в размере от 5 до 30 процентов цены контракта, определенной заказчиком при проведении конкурентной процедуры, на срок исполнения контракта¹¹². В этой связи исполнение контракта преимущественно обеспечивается путем предоставления банковской гарантии. Вместе с тем, встречаются случаи, когда заказчики так формулируют условия обеспечения контракта, что на практике ограничивают участников в возможности обеспечения исполнения контракта путем предоставления банковской гарантии.

Пример. Правовым департаментом Администрации Приморского края установлено¹¹³, что заказчик при формировании условий закупки фактически лишил участников возможности выбора варианта обеспечения контракта, так как при выборе способа путем предоставления банковской гарантии участникам не представляется возможным установить требуемый срок действия гарантии. В извещении установлено требование о том, что срок действия банковской гарантии должен превышать срок действия контракта не менее, чем на один месяц, при этом, условием контракта определено, что «настоящий контракт действует с момента его заключения и до полного исполнения сторонами своих обязательств по настоящему контракту». Указанная формулировка не позволяет определить срок действия контракта, поскольку его наступление поставлено в зависимость от события, относительно которого неизвестно, произойдет оно или нет.

Вывод. Возможные способы решения проблем, связанных с формированием условий закупки: представляется, что самым действенным методом борьбы со случаями нарушений/злоупотреблений, связанных с определением условий закупки, является доведение до сведения заинтересованных лиц типовых нарушений, допускаемых заказчиками. Информация о наиболее распространенных ошибках позволит заказчикам исключить случаи нарушения законодательства по причине отсутствия необходимых теоретических и практических знаний в области закупок, а участникам выявлять случаи ошибок и злоупотреблений со стороны заказчиков и своевременно обжаловать действия заказчиков в органах по осуществлению контроля в сфере закупок. Проблемы, не связанные со спецификой объекта закупки, а касающиеся процедурной части, целесообразно исключать путем разработки типовых документов, необходимых для осуществления закупки с инструкциями по их формированию (типовые документации о закупке). Нарушения и злоупотребления в части условий исполнения контракта возможно минимизировать средствами типовых контрактов и типовых

¹¹² За исключением случая, когда в соответствии с ч.7 ст. 96 исполнитель в процессе исполнения контракта изменяет обеспечение исполнения контракта, уменьшив размер обеспечения на размер выполненных обязательств.

¹¹³ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018.

условий контрактов, разработка которых предусмотрена действующим законодательством в сфере закупок. Практика утверждения на региональном уровне типовых документов на сегодняшний день широко распространена, в том числе, имеет место в Республике Татарстан, Республике Башкортостан, в Архангельской, Иркутской, Смоленской и Тюменской областях.

7.2 Нарушения в процессе осуществления процедуры закупки

Законодательство РФ, регламентирующее закупочную деятельность, осуществляемую для государственных и муниципальных нужд, детально определяет порядок проведения конкурентных процедур: установлены сроки и порядок уведомления о закупке, перечень информации, подлежащей опубликованию в процессе конкурентной процедуры, также определен, как и сроки размещения такой информации, установлены правила рассмотрения заявок, основания для отказа в допуске к участию процедуры, правила определения победителя, а также порядок и сроки заключения контракта. При этом, именно нарушения заказчиком порядка закупки являются наиболее частым основанием для подачи в контрольные органы жалоб.

7.2.1 Необоснованный отказ в допуске к участию в процедуре

Одним из самых распространенных оснований обращения участников закупки в органы, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок, является незаконный отказ участнику в допуске.

Пример. Согласно протоколу рассмотрения заявок на участие в аукционе аукционная комиссия приняла решение об отказе в допуске участника закупки, так как в заявке не указаны словосочетания «в связи с чем» и «приемлемый», при этом, Комиссия Приморского УФАС России, рассмотрев заявку, пришла к выводу¹¹⁴, что такая заявка содержит конкретные показатели товара, соответствующие требованиям документации об аукционе, в заявке указан конкретный уровень качества. Документально обоснованные доводы о несоответствии информации, указанной в заявке, требованиям документации заказчиком представлены не были. Иркутским УФАС России был установлен¹¹⁵ случай необоснованного отклонения заявки по причине того, что участник не учел требования, содержащиеся в сметном расчете, а при формировании заявки руководствовался лишь требованиями, установленными техническим заданием. При проведении проверки установлено, что в техническом задании прямо не предусмотрено наличие сметного расчета в составе данного раздела, а также отсутствует указание на то, что требования к показателям материалов, необходимых для выполнения работ, содержатся именно в сметном расчете. Кроме того, в ходе рассмотрения жалобы было установлено, что заявку участника отклонили на том основании, что по позициям «Прокладки резиновые (пластина техническая прессованная)», «Кислород технический газообразный», заявителем не установлены конкретные показатели, соответствующие значениям, установленным документацией об электронном аукционе. Однако, согласно документации об электронном аукционе, утвержденной заказчиком, показатели, предусмотренные статьей 33 Федерального закона № 44-ФЗ, в отношении указанных товаров отсутствуют.

Особенное внимание должны привлекать случаи, когда необоснованно отклоненной является заявка с минимальной ценой, особенно при проведении аукционов и запросов котировок, когда единственным критерием оценки является цена и, следовательно, комиссии заказчика незаконно отстраняется участник, который в случае справедливого решения, должен был стать победителем.

Пример. Администрацией города Иркутска выявлен¹¹⁶ случай незаконного отклонения заявок на участие в запросе котировок, в том числе заявки, содержащей минимальное предложение о цене контракта. В ходе проведения контрольного мероприятия было установлено, что заявки соответствовали установленным требованиям.

¹¹⁴ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

¹¹⁵ доступно на <http://solutions.fas.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

¹¹⁶ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

7.2.2 *Необоснованный допуск*

Наряду с необоснованным отказом в допуске к участию в процедуре закупок коррупционные практики могут быть выражены и в необоснованном допуске участника, который должен быть отклонен, особенно, в тех случаях, когда такой участник в дальнейшем признается победителем.

Пример. УФАС России по Республике Татарстан выявил¹¹⁷ факт необоснованного допуска победителя, представившего характеристики, которые не соответствуют реальным характеристиками товара, представленного на рынке. В документации о закупке изначально были установлены требования, не позволяющие при правильном оформлении участником заявки быть допущенным, а именно: в технических характеристиках указано: «Ширина сидения от 400 мм до 500 мм (не менее 5-ти типоразмеров)»; в Инструкции по заполнению заявки сказано: «в случае если требуемое значение параметра товара сопровождается словами: «от» и «до», «от» или «до», то участнику закупки необходимо предоставить конкретный(-ые) показатель (-и) из данного диапазона **не включая крайние значения**». Так как соответствующий товар по данным производителя представлен в типоразмерах: 400 мм, 430 мм, 460 мм, 480 мм, 500 мм, участники, предлагая реальные данные производителя, были отклонены, так как, в том числе, указывали и крайние значения типоразмеров - 400 и 500. Победитель, предложил недостоверные 410 мм и 490 мм.

7.2.3 *Нарушения при определении победителя*

При проведении конкурсных процедур, в отличие от аукционов, решение о победителе в результате процедуры принимается конкурсной комиссией по результатам применения порядка оценки, установленного конкурсной документацией. При проведении проверок выявляются случаи, когда комиссия заказчика определяет победителя с нарушением установленного порядка оценки и/или требований законодательства о контрактной системе.

Пример. По результатам проведения внеплановой проверки¹¹⁸ УФАС России по Республике Татарстан было установлено, что участник конкурса, который был признан победителем, в составе заявки указал недостоверные сведения. Так, при формировании сведений об опыте участник указал наличие опыта в объеме 7,6 млн.руб., при этом, по данным бухгалтерского баланса такого участника за 2014-2016 годы общая выручка составила всего 433 тыс.руб. Указанные недостоверные сведения позволили участнику одержать победу. Комиссия заказчика не отклонила участника закупки, представившего в составе заявки недостоверные сведения, несмотря на наличие такого требования, определенного частью 3.1 статьи 53 Федерального закона № 44-ФЗ.

Вывод о возможности решения проблем, связанных с нарушениями в процессе осуществления процедуры закупки: нарушения и злоупотребления при реализации процедуры закупки могут быть минимизированы путем проведения разъяснительной работы среди участников закупки, формирования информации о типовых ошибках, допускаемых участниками при подготовке заявок и послуживших основанием для отклонения заявки. Примером такой работы может служить информация, размещенная на сайте Комитета Ставропольского края по государственным закупкам, а именно: «Рекомендации для участников закупок товаров, работ, услуг при формировании заявок» Региональная информационная система в сфере закупок Иркутской области содержит отдельные разделы: «Для поставщиков» (с перечнем необходимой информации) и «Часто задаваемые вопросы поставщиков». Кроме того, одним из методов борьбы с рассматриваемой проблемой может являться применение централизованных закупок, совместных конкурсов и аукционов, которые помимо повышения качества осуществления закупок за счет высокого профессионального уровня закупщиков, позволяет сократить случаи злоупотреблений и сговора между заказчиком и потенциальным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). На сегодняшний день подавляющее большинство субъектов РФ используют централизованные закупки. Совместные конкурсы и аукционы также получили широкое распространение, так, например, министерством по регулированию контрактной системы Иркутской области ежеквартально утверждается перечень товаров, работ, услуг, закупка которых осуществляется путем проведения совместных конкурсов и аукционов.

¹¹⁷ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

¹¹⁸ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

7.2.4 Заключение контракта с нарушением условий закупки

Гражданский кодекс РФ содержит положение о том, что условия договора, заключенного по результатам торгов в случае, когда его заключение допускается только путем проведения торгов, могут быть изменены сторонами, если это изменение не влияет на условия договора, имевшие существенное значение для определения цены на торгах, а также в иных случаях, установленных законом. Более того, законодательство о контрактной системе устанавливает требование о необходимости заключения контракта на условиях, объявленных в процессе закупки (в извещении о закупке, в документации о закупке). Данная норма обеспечивает реализацию принципов прозрачности, соблюдение принципа добросовестной конкуренции участников, а также направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Вместе с тем, на практике фиксируются случаи, когда условия контракта, заключенного в результате закупки, не соответствуют условиям такой закупки.

Пример. Финансовым управлением муниципального образования Смоленской области был выявлен факт¹¹⁹ заключения договора, предмет которого не соответствует предмету закупки. При проведении контрольного мероприятия Комитетом по экономике и развитию Курской области было установлено¹²⁰ несоответствие срокам поставки товаров, предусмотренных документацией о закупке, срокам, зафиксированным в контракте, заключенном по результатам такой закупки Департаментом финансово-бюджетного контроля Курской области был выявлен¹²¹ факт отсутствия в контракте требования о соответствии закупаемой продукции ГОСТ, при этом, данное условие было зафиксировано заказчиком в документации о закупке.

Вывод о возможности решения проблем, связанных с заключением контракта с нарушением условий закупки: бороться с описываемой проблемой возможно путем усиления контроля, предусмотренного частью 5 Федерального закона № 44-ФЗ, осуществляемого финансовыми органами субъектов и муниципальных образований, в том числе, с использованием автоматизированных систем. Примером успешной работы в этом направлении может служить опыт Московской области, участники контрактной системы используют “Портал исполнения контрактов (ПИК ЕАСУЗ)”, в рамках которого, в том числе, имеется возможность отслеживать соответствие заданных при закупке условий условиям, зафиксированным в результате при заключении контракта, так как карточка контракта формируется еще до публикации закупки.

7.3 Исполнение контракта

7.3.1 Незаконное изменение существенных условий исполнения контракта

Одним из условий обеспечения принципов прозрачности, равноправия, справедливости по отношению ко всем участникам является неизменность условий договора, имевших существенное значение для определения цены при осуществлении конкурентных закупок¹²². Законодательство о контрактной системе определяет закрытый перечень случаев, когда возможно изменение контракта. Вместе с тем, по результатам контрольных мероприятий фиксируются случаи, когда в ходе исполнения контракта заказчики вопреки требованиям действующего законодательства меняют существенные условия контрактов.

Пример. Администрацией города Владивостока был выявлен факт¹²³ изменения заказчиком существенных условий по 3 контрактам: было предусмотрено выполнение работ, не предусмотренных сметой, изменение более чем на 10% объемов по отдельным видам работ относительно объемов работ, установленных сметой к контракту. В указанном случае, помимо нарушения в части объема допустимых изменений, фактически оплачивались работы

¹¹⁹ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

¹²⁰ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

¹²¹ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

¹²² Соответствующее ограничение предусмотрено статьей 448 Гражданского кодекса Российской Федерации.

¹²³ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

(дополнительные, не предусмотренные сметой), стоимость которых не была определена в результате проведения конкурентной процедуры.

7.3.2 Ошибки или злоупотребления при приемке результатов исполнения контракта

В процессе исполнения контракта проблемы коррупционного характера могут выражаться как в усложнении заказчиком условий исполнения контракта, так и, наоборот, в создании более привлекательных, чем было установлено условиями закупки, условий исполнения «своему» поставщику.

Одним из механизмов, обеспечивающим необходимое качество удовлетворения существующих потребностей, защищающих заказчика от недобросовестных поставщиков, предлагающих продукцию несоответствующего качества и (или) нарушающих другие условия исполнения контракта, а также обеспечивающим интересы добросовестных поставщиков, является институт экспертизы, предусмотренный законодательством о контрактной системе. На сегодняшний день установлено законодательное требование об обязанности заказчика проводить экспертизу для проверки представленных результатов исполнения контракта на предмет соответствия таких результатов. Такая экспертиза может быть проведена либо силами заказчика либо с привлечением внешних экспертов, экспертных организации. Несмотря на установленное требование, на практике экспертиза зачастую не проводится (данные факты были выявлены в практике всех регионов – участников) или проводится с нарушением установленных требования.

7.3.2.1 Оплата неисполненных обязательств

Одним из наиболее серьезных нарушений при исполнении контракта можно считать приемку и оплату товаров, работ, услуг, которые не поставлялись, не выполнялись, не оказывались. Такие случаи имеют признаки наличия коррупционной составляющей в действиях заказчика.

Пример. Активистами Общероссийского народного фронта в Приморском крае были выявлены многомиллионные нарушения при использовании бюджетных средств на строительство детского сада¹²⁴, которые в дальнейшем были подтверждены прокуратурой. Представители Народного фронта выяснили, что существенная часть строительных работ, за которые деньги были перечислены еще в предшествующем году проверки, фактически не производилась. Например, так называемые малые архитектурные формы – садовые фигуры, газоны, иные садовые и дворовые конструкции, за которые заплачено почти 12 млн. руб., фактически отсутствовали. Вместо легкобетонных камней из ячеистого бетона – достаточно дорогого современного строительного материала, предусмотренного техническим заданием и сметой, – при строительстве сооружений детского сада был использован отсевоблок, стоимость которого в разы ниже. Фундамент здания выполнен из стеновых блоков, внешний вид которых говорит о том, что они могли быть использованы ранее и представляют собой бывший в употреблении стройматериал. Внутри коробки здания вместо капитальных конструкций при сооружении перемычек использовался простой металлический уголок.

7.3.2.2 Приемка результатов, не соответствующих условиям контракта

Помимо случаев, когда принимается фактический отсутствующий результат исполнения контракта, нередки случаи, когда осуществляется приемка результатов, которые не соответствуют условиям контракта.

Пример. Администрацией Курского района Курской области установлено¹²⁵ несоответствие сведений акта приемки работ (КС-2) локальному сметному расчету, являющемуся неотъемлемой частью контракта. Министерством финансов Ставропольского края установлено¹²⁶ несоответствие выполненных работ условиям контракта, в том числе, локальным сметным расчетом предусмотрена установка «Сетка противомоскитная, цвет белый» площадью 25м², актом выполненных работ формой КС-2 работы подтверждены. Вместе с тем, при фактическом осмотре и замере установлено наличие 10м². Министерством финансов Ростовской области выявлено¹²⁷ дополнительное расходование

¹²⁴ доступно на <http://onf.ru/>, дата обращения 26.07.2018

¹²⁵ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

¹²⁶ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

¹²⁷ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

средств в сумме 6 508 447,13 руб., в связи с приемкой товара, не соответствующего условиям договора, в части несоблюдения требований к сроку годности: был выявлен факт приемки тест-полосок для измерения уровня глюкозы в крови к глюкометру со сроком годности меньшим, чем установлено контрактом. Управлением финансов администрации муниципального образования «Шарканский район» Республики Удмуртия был выявлен факт¹²⁸ ненадлежащим образом осуществленной экспертизы поставленных товаров, в результате чего приняты и оплачены товары характеристики, стоимость которых не соответствуют условиям договора (например, принят йогурт жирностью 2,5 %, в то время как контрактом предусмотрена жирность - 3,2 %). Муниципальным казенным учреждением «Исполнительный комитет муниципального образования город Набережные Челны Республики Татарстан» установлен¹²⁹ факт нарушения сроков исполнения контракта, при этом, меры ответственности к поставщику заказчиком не применялись.

7.3.2.3 При нарушении условий контракта меры ответственности к исполнителю не применяются

Обращает на себя внимание тот факт, что такие случаи, когда при невыполнении исполнителем условий контракта меры ответственности, предусмотренные контрактом, не применяются, получили широкое распространение на практике. Подобные случаи могут быть одним из признаков наличия договоренности заказчика и исполнителя.

Также бывают случаи, когда заказчики, не получив выставленные штрафы/пени за нарушение условий исполнения контракта, не используют обеспечительные меры, предусмотренные законодательством.

Пример. В Архангельской области муниципальный заказчик в ответ на претензию, связанную с нарушением сроков исполнения контракта, не получил от исполнителя ни пеней, ни ответа на претензию с мотивированным отказом от оплаты пеней, в нарушение условий контракта не воспользовался правом вернуть обеспечение исполнения контракта, представленное исполнителем, уменьшенное на размер начисленных пеней, а также не обратился в Арбитражный суд для взыскания пеней в судебном порядке, что повлекло за собой непорочное в доход бюджета соответствующей суммы¹³⁰.

7.3.2.4 Действия заказчика, препятствующие исполнению контракта

В процессе исполнения контракта заказчики могут чинить препятствия в исполнении контракта, например, не предоставляя информацию, документы, необходимые исполнителю. Доступ к нераскрытой части документации может являться предметом коррупционной услуги или эксклюзивным элементом коррупционных отношений (см. примеры из международной практики ТЗ.1, ТЗ.2 и Т 3.5).

Пример. В рамках состоявшегося электронного аукциона на право выполнения работ по нанесению дорожной разметки местный заказчик в Республике Карелия предоставил исполнителю контракт без приложения проекта, схем и иной документации, которая утверждается в соответствии со статьями 5 и 21 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения». В ответ на это исполнитель сообщил заказчику, что нанесение дорожной разметки без наличия проекта не представляется возможным, однако в результате данные документы предоставлены заказчиком не были, и, следовательно, работы исполнителем выполнены не были.

При этом, заказчики имеют возможность неправомерно уклоняться от подписания актов о выполнении работ исполнителями, для которых это может означать риск последующего применения санкций за несвоевременное выполнение условий контрактов. Данный механизм может применяться в целях коррупционного вымогательства.

¹²⁸ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

¹²⁹ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

¹³⁰ доступно на <http://zakupki.gov.ru/>, дата обращения 26.07.2018

Пример. В Республике Карелия был заключен муниципальный контракт по строительству многоквартирного жилого дома. Стороны установили календарные сроки выполнения работ, которые не были выполнены подрядчиком в связи с тем, что заказчик уклонялся от подписания акта выполненных работ, затем заказчик начислил неустойку и произвёл оплату выполненных работ за вычетом рассчитанной суммы неустойки за несвоевременное выполнение работ. Изучив обстоятельства дела, Уполномоченный в Республике Карелия обратил внимание на то, что контракт был заключён на основании Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (в настоящее время утратил силу в связи с принятием Закона о контрактной системе), а сумма удержанной заказчиком неустойки превышала средневзвешенные ставки процентов и штрафные санкции по коммерческим кредитам и гражданско-правовым обязательствам. В результате судебного разбирательства размер неустойки был уменьшен.

Заказчик имеет возможность включить в контракт условие, по которому он оказывается вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации.

В определенных случаях данный механизм может служить дополнительным рычагом для обеспечения качества поставок. Однако, его широкое практическое использование совместно с последующим внесением информации об исполнителе в реестр недобросовестных поставщиков без тщательного доказательства недобросовестности поставщика, а лишь по формальным основаниям (существенное нарушение условий контракта) может служить и в качестве инструмента коррупционного вымогательства. Заказчик может оказывать давление путем одностороннего отказа от исполнения контракта и включения сведений об исполнителе в реестр недобросовестных поставщиков.

Пример. В продолжение примера неполного контракта в Республике Карелия: вместо предоставления документов заказчик в одностороннем порядке отказался от исполнения муниципального контракта и обратился в УФАС с требованием внести исполнителя в список (реестр) недобросовестных поставщиков. Несмотря на рекомендации Уполномоченного в Республике Карелия обжаловать в судебном порядке правомерность проведения данного аукциона, заявитель (исполнитель) обжаловал в судебном порядке решение УФАС о включении сведений в его отношении в реестр недобросовестных поставщиков. Арбитражный суд Республики Карелия отказал в удовлетворении исковых требований заявителя, не установив нарушений его прав и законных интересов. В результате направления Уполномоченным в Республике Карелия материалов дела в местную прокуратуру, было установлено нарушение сроков размещения в единой информационной системе решения об одностороннем отказе от исполнения муниципального контракта, а должностному лицу внесено представление о его устранении.

7.3.3 *Нарушение сроков оплаты исполненных обязательств*

Одним из наиболее чувствительных для предпринимателей нарушений является невыполнение или несвоевременное выполнение заказчиком своих обязательств по оплате исполненных обязательств по контракту. Заказчики под различными предлогами могут уклоняться от оплаты выполненных исполнителем по контракту обязательств. Согласно информации, полученной от Уполномоченных по защите прав предпринимателей, данная проблема получила широкое распространение. Так, например, в адрес Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Удмуртской Республике регулярно поступают обращения от субъектов предпринимательской деятельности, все обращения в сфере муниципальных закупок, поступившие в 2014-2017 годах, связаны с несвоевременным исполнением заказчиками обязательств по оплате поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг. Однако, в вышеуказанных случаях нарушения связаны не с наличием коррупционных практик в сфере муниципальных закупок, а с дефицитом муниципальных бюджетов в совокупности с необходимостью исполнения муниципалитетами возложенных на них обязательств. Тем не менее, допустимо предположение о возможности применения представителями заказчиков уклонения от оплаты в целях коррупционного вымогательства (см. примеры из международной практики Т5.4). Представленные ниже примеры не содержат доказательства коррупционности, но их неединичный иногда критический для выживания предпринимателей характер требует отметить данную проблему в качестве важной.

Пример 1. В Республике Карелия предприниматель, выступая в качестве подрядчика по муниципальному контракту, выполнил работы по установке сплит-систем и столкнулся с отказом заказчика оплачивать контракт в полном объёме, мотивируя тем, что работы не выполнены. При этом, установить объём работ путём визуального осмотра не представлялось возможным, так как заказчик в помещении, где были установлены сплит системы, произвёл косметический ремонт. Данная ситуация была квалифицирована как спор относительно объемов фактически выполненных подрядчиком работ. Дело было рассмотрено в суде, где были представлены подготовленные по рекомендации исполнителю Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Карелия результаты независимой строительно-технической и оценочной экспертизы. В результате, суд первой инстанции и апелляционный суд пришли к выводу, что предприниматель выполнил работы, а с заказчика была взыскана задолженность за выполненные по муниципальному контракту работы.

Пример 2. Предприниматель обратился к Уполномоченному в Республике Карелия с жалобой на заказчика по муниципальному контракту, по которому документы о приемке работ были подписаны 31.12.2015 г., а в апреле 2016 года оплата заказчиком не была произведена. Надзорной проверкой Прокуратуры Республики Карелия были выявлены нарушения прав предпринимателя в связи с несвоевременной и произведённой не в полном объеме оплатой выполненных по муниципальному контракту работ. Должностному лицу городского поселения было внесено представление, а задолженность перед предпринимателем была погашена.

Пример 3. Предпринимателем в Республике Карелия согласно договорам работы были выполнены в установленный срок и в надлежащем качестве. Вместе с тем, заказчик отказывался погашать задолженность перед предпринимателем за выполненные им работы в 2014 году и в 2015 году по причине отсутствия средств в бюджете.

По обращению Уполномоченного в Республике Карелия местной прокуратурой была проведена проверка и установлено, что в период с 2014 по 2015 гг. работы выполнены в полном объеме согласно актам сдачи-приемки оказанных услуг. Предпринимателю было предложено согласно части 5 статьи 4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации принять меры по досудебному урегулированию спора, направив в адрес заказчика претензии (требования) по оплате выполненных работ, с возможностью последующей передачи дела на разрешение арбитражного суда. В результате оплата задолженности по контрактам была произведена.

Пример 4. К Уполномоченному в Республике Карелия обратился директор предприятия, которое исполнило свои обязательства по муниципальному контракту надлежащим образом и в срок, что заказчик официально подтвердил актами приёма работ. Выполненные работы подлежали оплате до конца 2015 года, однако, на момент обращения предпринимателя к Уполномоченному в июне 2016 года, долг так и не был погашен. Предприниматель подал иск в Арбитражный суд Республики Карелия о взыскании долга, по решению которого исковые требования были удовлетворены в полном объеме. Однако, несмотря на решения Арбитражного суда в пользу предпринимателя, заказчик не исполнил решение суда, что по сообщению предпринимателя привело его предприятие в предбанкротное состояние. Только после направления Уполномоченным запросов в Прокуратуру, в Финансовый орган, осуществляющий полномочия по внутреннему муниципальному финансовому контролю, заказчик начал выплачивать долг по выполненному муниципальному контракту. Полную сумму долга заказчик оплатил в конце 2016 года.

Пример 5. В адрес Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Краснодарском крае поступило обращение директора компании, осуществляющей деятельность в области информационных технологий, о невыполнении бюджетными образовательными учреждениями своих обязательств по оплате исполненных муниципальных контрактов. Услуги на протяжении срока действия контракта оказывались своевременно и в полном объеме. Претензий со стороны заказчиков к качеству их оказания не поступало. Однако во втором полугодии 2014 года оплаты по контрактам прекратились. В результате направления Уполномоченным обращения в адрес главы района о предоставлении информации о причинах неисполнения муниципальными заказчиками обязательств по оплате исполненных муниципальных контрактов, а также оплате образовавшейся задолженности, данная администрация района проинформировала Уполномоченного о возобновлении платежей по

исполненным муниципальным контрактам и полном погашении образовавшейся задолженности в ближайшее время. Таким образом, нарушенные права и законные интересы компании были восстановлены.

7.3.4 Уклонение заказчика от возврата обеспечения исполнения контракта

Различные обстоятельства могут подталкивать заказчиков уклоняться и затягивать возврат средств, внесенных исполнителем в качестве обеспечивающего платежа по контракту. Причины данной проблемы могут быть аналогичными тем, которые приводят к возникновению предыдущей проблемы – отказу заказчика от оплаты по контракту. Однако проблема возврата обеспечительного платежа может стоять особенно остро в случае нарушения или неполного выполнения сторонами контрактных обязательств. В случае возникновения данной проблемы ее участники потенциально могут прибегнуть к поиску коррупционных решений.

Пример. Одним из условий муниципального контракта, заключенного в 2016 году в Ленинградской области, является обеспечение исполнения контракта путем внесения на счет Заказчика обеспечительного платежа в размере 500 тыс. рублей. По мнению подрядчика, обязательства по разработке и подготовке проекта планировки и межевания территории исполнены, однако из-за недобросовестных действий заказчика, связанных с остановкой процедуры рассмотрения результата выполненных работ на Градостроительном совете Ленинградской области, была создана невозможность утверждения проекта планировки и проекта межевания территории, что явилось препятствием для исполнения обязательств по контракту. За невозможностью в дальнейшем исполнять контракт, подрядчик принял решение и направил в адрес заказчика уведомление об одностороннем отказе от исполнения контракта. Также подрядчик обратился к заказчику с требованием о возврате денежных средств, внесенных в качестве обеспечительного платежа, а затем с соответствующей претензией. После того как заказчик не удовлетворил данное требование, подрядчик обратился к Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Ленинградской области с просьбой оказать содействие по возврату денежных средств.

Вывод о возможности решения проблем, связанных с исполнением контракта. Рассматриваемые проблемы могут быть решены повышением качества контрольных мероприятий органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, в том числе, с использованием автоматизированных систем, позволяющих в режиме реального времени отслеживать информацию о ходе исполнения контракта, в том числе, просматривать первичные документы, оценивать соответствие информации в таких документах (например, товарных накладных) условиям контракта, своевременно (не дожидаясь проведения контрольного мероприятия в отношении соответствующего заказчика) контролировать сроки приемки и оплаты, оперативно принимать меры, направленные на предотвращение нарушений законодательства и защиту интересов предпринимателей. Кроме того, зачастую муниципальные органы либо не осуществляют либо формально относятся к ведомственному контролю, предусмотренному статьей 100 Федерального закона № 44-ФЗ, результаты которого также потенциально должны использоваться в целях формирования и реализации превентивных мер, направленных на предотвращение нарушений в закупочной деятельности подведомственных заказчиков. Примером противодействия нарушениям, связанным с приемкой результатов исполнения контракта, могут служить утверждаемые на уровне региона или муниципального образования методические рекомендации по осуществлению приемки товаров, работ, услуг. Следует учесть, что согласно информации, полученной от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Удмуртской Республике, такая проблема как нарушение сроков оплаты чаще всего связана не с наличием коррупционных практик, а с дефицитом муниципальных бюджетов в совокупности с необходимостью исполнения муниципалитетами возложенных на них обязательств, в этой связи, представляется, что системное решение данной проблемы лежит в сфере восстановления реальной платежеспособности органов местного самоуправления, в том числе путем совершенствования межбюджетных отношений.

Следует отметить, что, помимо описанных выше практик, широкое распространение получили факты нарушения законодательства в части нарушения установленных законодательством сроков направления соответствующей информации в процессе закупки (информации о заключенном контракте, о фактах внесения изменений в такие контракты, о расторжении контрактов, сведений об исполнении контрактов, документов, подтверждающих исполнение обязательств сторонами

контракта). Кроме того, фиксируются случаи, когда соответствующая информация не направляется вообще. Указанные факты были зафиксированы в практике всех пилотных регионов проекта. Следует отметить, что, как правило, соответствующие нарушения относят к организационно-техническим недостаткам работы заказчиков, не обладающих достаточными знаниями и навыками, чтобы суметь реализовать требования достаточно сложного законодательства, регламентирующего закупочную деятельность. Однако, подобные нарушения могут также являться признаками существующих коррупционных практик, когда, например, исполнитель выполняет контракт с нарушением сроков, установленных контрактом, а заказчик не обращает внимание на нарушение условий исполнения контракта, в дальнейшем подписывает акт сдачи-приемки «задним числом» и направляет документы с нарушением срока. Обеспечение своевременности направления документов, в том числе, путем автоматизации процесса, позволит обеспечить прозрачность процесса и объективность сведений, сообщаемых заказчиками в процессе осуществления закупок, окажет существенную поддержку в противодействии распространения коррупционных практик в рамках контрактной системы.

8 ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Поскольку во многих теоретических работах делается вывод о том, что максимальный контроль коррупции достигается при наличии адекватных механизмов надзора за процессами принятия решений и привлечения лиц, принимающих решения, к ответственности, надзорные учреждения считаются базовым элементом антикоррупционной деятельности в сфере муниципальных закупок, как и закупок прочих уровней. Наличие ряда таких учреждений важно как на макро- (общесистемном) уровне, так и на уровне отдельных организаций (см. таблицу 1).

Таблица 1: Учреждения, обеспечивающие надзор и подотчетность на макро- и микроуровнях

МАКРОУРОВЕНЬ (ОБЩЕСИСТЕМНЫЙ)
Регулирующий орган в сфере госзакупок – Судебные органы – Высший счетно-ревизионный орган – Антикоррупционное ведомство – Уполномоченные по правам предпринимателей – Законодательство о защите заявителей о коррупции – Гражданское общество
МИКРОУРОВЕНЬ (ОТДЕЛЬНО ВЗЯТОЙ ОРГАНИЗАЦИИ)
Корпоративное управление – Отчетные структуры – Внутренний аудит – Горячие линии для заявителей

Доказано, что на макроуровне надлежащее управление способствует оздоровлению рынков закупки и повышает эффективность расходования бюджетных средств. В рамках недавно проведенного исследования результаты опроса компаний в 88 странах были сопоставлены с итогами систематической оценки качества работы счетно-ревизионных учреждений. Исследователи сделали вывод о том, что наличие хороших счетно-ревизионных учреждений и эффективных механизмов подачи жалоб коррелирует со сниженным уровнем взяточничества в сфере закупок (Knack, Biletska & Kacker, 2017). По данным еще одного исследования, издержки при дорожном строительстве выше в тех странах, где слабее механизмы управления, выше коррупция и чаще встречаются «красные флажки» (маркеры риска) в тендерных процессах (Alexeeva, Padam & Queiroz 2008; Alexeeva, Queiroz & Ishihara 2011; Collier, Kirchberger & Soderbom 2016). Фазекаш и Кочиш выяснили, что в странах Европы наличие маркеров коррупционного риска связано с завышением тендерных цен на 2,5—2,7%, а при наличии в тендере более одного участника расходы бюджета снижаются на 9,6% (Fazekas, Kocsis, 2015). Анализ ситуации в Индии показал, что развитие конкуренции способствует повышению качества строящихся дорог за счет выхода на местные рынки более производительных компаний (Lewis-Faupel et al 2016).

Самым эффективным способом ограничения коррупционных рисков является наличие сильных, подкрепленных ресурсами и автономных мониторинговых институтов, т.е. судебной власти, омбудсменов, органов аудита, регуляторов государственных и муниципальных закупок, а также организаций гражданского общества, включая СМИ. Крайне важно, чтобы у данных институтов были:

- достаточные полномочия по сдерживанию реализующих организаций, то есть органов власти, осуществляющих закупки, а также по расследованию индивидуальных кейсов. Эти полномочия должны быть закреплены законом или в конституции страны там, где это возможно;
- достаточные ресурсы для эффективного функционирования, включая профессионально обученных сотрудников и финансовые ресурсы для проведения расследований скрупулезно и своевременно;
- достаточная автономия для независимого функционирования и защита от политического давления, которое может на них оказываться либо делать их работу предвзятой. Например, отдельный защищенный бюджет является критическим для институциональной автономии.

Вместе с тем, в целях повышения эффективности закупок важно избегать избыточного контроля и волокиты в рамках закупочных процедур и сконцентрировать внимание на наиболее рискованных ситуациях.

Однако, общая институциональная среда в той или иной стране сильно зависит от конституционных особенностей и политических условий, а также от разделения полномочий и функций между федеральным, региональным и местным уровнями управления. В данном документе больше внимания уделяется техническим реформам, которые могут быть реализованы в различных ситуациях и в странах с разным политическим контекстом, при этом они могут расширить возможности таких институтов по мониторингу процесса госзакупок.

Значительный результат дает даже простое изменение правил применения внеконкурсных процедур закупки. К примеру, в Сербии в 2013 году были приняты поправки в законодательство, сделавшие открытый конкурс процедурой закупки по умолчанию и обязавшие закупочные органы получать разрешения на определение поставщиков в порядке, ограничивающем конкуренцию. В результате в 2014 году доля внеконкурсных закупок сократилась до всего 5% (с 28% в 2012) (David-Barrett, Gligorov & Krstic, 2015).

В недавно изданном руководстве ПРООН (2017) также подчеркивается важность механизмов сбора и рассмотрения жалоб, с предоставлением в случае необходимости средств защиты нарушенных прав. Зачастую это одна из функций уполномоченного по правам предпринимателей или органов власти, регулирующих закупки. Учреждение эффективного механизма рассмотрения жалоб от участников закупочного процесса — одно из требований Конвенции ООН против коррупции (UNCAC), оговоренное в ее ст. 9(1). Система рассмотрения жалоб и защиты нарушенных прав должна обеспечивать своевременное, эффективное и компетентное рассмотрение и разрешение жалоб, включая полную публикацию принятых решений с их обоснованием. В международной практике основными методами реализации этого принципа являются различные формы: i) прямого надзора, ii) подачи жалоб в рамках внутриведомственного производства, iii) подача жалоб в независимые инстанции, а также iv) подача жалоб в судебные органы.

Результаты исследований проблемы мошенничества в сфере муниципальных закупок говорят о том, что для защиты от коррупции и мошенничества муниципальным образованиям следует устанавливать следующие меры контроля с учетом оценки коррупционных рисков (Совместное заявление Управления муниципальных образований Уэльса (Local Government Authority) и Института государственных финансов и бухгалтерского дела (CIPFA) 2015):

- Ограничение делегирования финансовых полномочий и разрешений;
- Требования к ведению и хранению документации;
- Требования в отношении аудиторского следа;
- Разделение полномочий муниципального заказа, в том числе разделение ролей санкционирования расходования и получения товаров/услуг, чтобы исключить полный контроль отдельных лиц над всем процессом;
- Процесс выбора поставщиков должен быть отражен в схеме распределения обязанностей;
- Принцип «нет заказа — нет платежа»;
- Проверка закупок по закупочным картам (кредитным картам, по которым совершаются закупки малого объема для муниципальных нужд);
- Запрет совершения покупок для личных нужд;
- Система сообщений о случаях мошенничества и коррупции;
- Система сообщений о рисках отмывания денег.

Такая широкая система средств финансового контроля может способствовать защите муниципальных властей, к примеру, от мошенничества с использованием так называемых «подставных компаний» — фиктивных поставщиков, создаваемых для получения оплаты без реального взаимодействия с муниципальным образованием.

8.1 Рекомендации по противодействию коррупции в сфере закупок, основанные на анализе международного опыта

8.1.1 Вложения в профессиональный уровень специалистов по закупкам

Один из факторов, который может повышать коррупционные риски для местных властей по сравнению с закупщиками других уровней, — это наблюдающийся порой недостаток специалистов по закупкам на муниципальном уровне. Он ставит органы местного самоуправления в невыгодное положение, в особенности в отношениях с крупными частными поставщиками, которые могут иметь доступ к полноценным юридическим консультациям, что может создавать слабые места в закупочном процессе, создающим коррупционные риски для муниципальных образований.

ПРООН отмечает следующее:

«Одним из основных элементов эффективной системы публичных закупок является наличие соответствующего подразделения в органах, осуществляющих закупки. Важно, чтобы это подразделение обеспечивало органам эффективность расходования бюджетных средств, действуя профессионально, экономически эффективно и добросовестно во всех основных аспектах процесса закупок. Обеспечение профессионализма в сфере закупок не должно ограничиваться обучением менеджеров и других специалистов по закупкам. Не менее важны организационные структуры публичного заказчика и его директивные органы, которые должны быть охвачены соответствующими мерами одновременно и всесторонне». (ПРООН 2017, стр. 21)

На практике же специалисты по закупкам зачастую недостаточно признаются и ценятся, им не обеспечиваются привлекательные карьерные перспективы, что, в свою очередь, затрудняет наем и удержание сотрудников закупочных подразделений. ПРООН отмечает, что «важным условием и фактором повышения профессионализма закупок во многом является официальное признание профессии закупщика в положениях о государственной и муниципальной службе; должностные обязанности и уровни заработной платы должны быть четко регламентированы». (ПРООН 2017, стр. 35).

Связанная с этим проблема заключается в том, что зачастую муниципальные образования уделяют основное внимание таким аспектам профессиональной квалификации закупщика, как подготовка тендерной документации и участие в отборе поставщиков, в то время как контролем выполнения контрактов чаще всего занимается непосредственно то подразделение местной власти, которое запросило закупаемые товары или услуги. Но у него может быть недостаточно информации о спецификациях по тендеру или ресурсах для эффективного контроля. Это снижает эффективность управления контрактами (Flyvbjerg & Molloy, 2011; Guasch & Straub, 2009; David-Barrett, 2013), усугубляя коррупционные риски на этапе оплаты: затягивание выплат подчас используется для вымогания взяток у поставщика.

Рекомендация: Пересмотреть системы повышения квалификации специалистов по закупкам в местных органах власти для удовлетворения потребности в обучении, включив в них не только составление документации и выбор стадий закупок, но и контроль за исполнением контрактов после их заключения.

8.1.2 Совершенствование норм и правил противодействия коррупции в сфере закупок

Должностные лица публичной власти, участвующие в закупках, должны рассматриваться как лица, подверженные повышенному риску коррупции, поскольку они контролируют расходование крупных бюджетных сумм. По роду своей деятельности они неизбежно сталкиваются с моральными дилеммами, и в таких ситуациях даже самые добросовестные люди порой не знают, как поступить. Менее добросовестные могут стремиться воспользоваться любыми случаями, когда рамки надлежащего поведения размыты, ища возможности получить выгоду, уклониться от ответственности или избежать контроля. Для повышения доверия общественности к закупочным органам, способствующего формированию нормального рынка поставщиков, важно четко определить правила разрешения таких дилемм и надлежащего поведения.

С учетом указанных рисков, Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках требует принятия кодекса поведения для должностных лиц закупающих организаций (см. ст. 26). Для такого кодекса крайне важно четко определить, что такое конфликт интересов и как его предотвратить. Среди возможных мер предотвращения — декларирование заинтересованности в определенных закупках (с самоотводом), процедуры скрининга и установление требований о прохождении соответствующих тренингов.

Нормы, регулирующие возможный конфликт интересов для официальных должностных лиц и политиков, очень важны с точки зрения обеспечения справедливой и честной практики. Такие нормы и правила также должны охватывать отношения между государственным и частным сектором, которые становятся все более расплывчатыми из-за распространения практики аутсорсинга и государственно-частных партнерств (ГЧП). Принцип «вращающейся двери», когда отдельные лица перемещаются с официальных должностей в государственных органах на позиции в частном секторе, также может быть очень важным с точки зрения обеспечения добросовестной практики госзакупок, потому что существует риск злоупотребления со стороны должностных лиц и использования ими своих полномочий в сфере госзаказа для присуждения контрактов с выгодными условиями потенциальным работодателям. Необходимо осуществлять адекватный мониторинг соблюдения правил и норм, регулирующих конфликт интересов и принципа «вращающейся двери», а в отношении нарушителей должны применяться соответствующие санкции. Во многих странах публикация деклараций политиков и госслужащих о доходах и активах стала обычной практикой, а в ряде стран такие декларации подвергаются перекрестной проверке путем сверки с данными налоговых служб.

Эти правила должны закрепляться в кодексах поведения и рассматриваться на тренингах по вопросам профессиональной этики. Однако помимо этого важно обеспечивать «живое», постоянное применение этих документов и их регулярное обновление по мере появления новых рисков (Frisque & Kolb 2008). Кроме того, кадровые службы должны проводить процедуры найма и повышения в должности с учетом этих положений, стратегически прогнозируя, как дальнейшие тенденции развития публичной власти (к примеру, расширение использования внешнего подряда или ГЧП) могут сформировать новые сферы риска, требующие регулирования (David-Barrett, 2011; David-Barrett, 2013). Помимо этого, может быть важным распространение действия кодексов поведения и тренингов по вопросам этики и на подрядчиков, участвующих в оказании услуг населению (Комитет по стандартам публичной сферы Соединенного Королевства, 2015).

Рекомендация: Необходимо проанализировать нормы и правила общественного контроля на уровне местного самоуправления различных стран с целью изучения примеров успешной практики, установить, какие практики являются актуальными для конкретной сферы и при необходимости внести изменения в существующие нормы и правила. Привлечь сотрудников органов местного самоуправления к анализу и пересмотру кодексов поведения.

8.1.3 Обеспечение прозрачности закупок должно быть приоритетом

Прозрачность процедур закупок может достигаться несколькими способами, в том числе путем публикации сведений о возможности участия в закупках и правил участия, проведения процедур закупок в публичном, освещаемом режиме, в соответствии с правилами и регламентами, ограничивающими свободу принятия решения отдельных должностных лиц; а также путем создания системы мониторинга процесса закупок и его результатов, позволяющей участникам конкурсов и общественным организациям оспаривать действия, не соответствующие правилам, и результаты, представляющиеся им несправедливыми.

Появление технологий больших данных способствует повышению прозрачности процедур и результатов закупок, обеспечивая публикацию обширных массивов данных по конкурсным процессам и их итогам. Развитие процессорных технологий позволяет анализировать такие данные гораздо более системно, чем раньше, выявляя маркеры коррупционных рисков.

Повышение прозрачности и открытости информации о процедурах и результатах закупок уже дает свои плоды в виде сокращения доли внеконкурсных процедур и повышения интереса к участию широкого спектра поставщиков. К примеру, в Словакии после внедрения в закупочных процедурах технологии больших данных были отмечены следующие результаты (Sipos 2015):

- доля закупок с единственным поставщиком с более 50% в 2010 году сократилась к 2014 до 34%;
- среднее число участников тендеров выросло с 1,6 до 3,7;
- доля закупок с ограниченным участием упала с 21% до менее 4%.

Научно-исследовательские данные указывают на, что расширение доступа поставщиков к рынку закупок дает такие плоды только при наличии соответствующих игроков и их способности воспользоваться новыми возможностями. После реформ, направленных на устранение системной коррупции в сфере закупок, компании бывает сложно убедить в том, что новой системе можно доверять, а потому положительные эффекты появятся только в среднесрочном периоде. Поэтому реформы в сфере закупок должны сопровождаться мерами по наращиванию потенциала участников конкурсов и укреплению их доверия к системе. В частности, это было одним из основных условий успешности реформы закупок в Украине по программе ProZorro.

Отметим, что прозрачность имеет и побочные эффекты: например, она может расширять возможности проведения мошеннических операций с использованием фиктивных компаний.

Рекомендация: Обеспечить максимальную прозрачность на протяжении всего закупочного цикла, включая стадию исполнения контракта, путем предоставления общественности на безвозмездной основе информации, формируемой независимо от заказчика средствами автоматизированных информационных систем в сфере закупок.

8.1.4 Инвестиции в инфраструктуру обработки данных

Предоставление существенной информации о процедурах госзакупок и результатах тендера обеспечивает необходимую прозрачность и является предпосылкой для создания больших массивов данных о коррупционных рисках и их аналитике. Это формирует основу системного и регулярного мониторинга сфер государственных закупок, включая коррупционные риски. Такая система мониторинга обеспечит более целенаправленную правоприменительную практику, а также позволит оценить прогресс на пути продвижения к заявленным целям государственной политики. Кроме того, это обеспечивает высокое качество данных о договорах в сфере госзакупок, их привязку к базам данных компаний, что позволяет развивать инициативу частного сектора, повышать прозрачность и эффективность рынка.

Такие меры требуют дополнительных инвестиций в ИТ-системы. Однако, в тех случаях, когда за сбор данных отвечают государственные организации, заключающие договоры, не следует делать дополнительные требования публикации информации слишком обременительными и затратными. Минимально необходимой дополнительной задачей считается копирование данных (вручную или путем автоматической загрузки) из местных систем в центральную базу данных, как, например, видно из опыта Словакии (Šípoš, Samuek, & Martin, 2015).

Внедрение электронных платформ закупок зачастую позволяет создавать необходимую инфраструктуру данных. Использование цифровых систем в закупках предполагает максимальную стандартизацию и автоматизацию элементов процесса. Это дает определенные преимущества в виде расширения доступа компаний к рынку закупок и снижения коррупционных рисков за счет:

- упрощения и (обычно) удешевления доступа к документации — что расширяет доступ компаний к рынку закупок;
- экономии времени и ресурсов путем копирования условий и информации, уже использованных в предыдущих конкурсах, что также сокращает административную нагрузку и стимулирует конкуренцию;
- установленных механизмов проверок и ограничений, позволяющих компаниям избегать ошибок, которые могут стоить им участия в конкурсе;

- систематического и централизованного сбора информации, упрощающего проведение ревизионных мероприятий.

Хотя свидетельств тому, что внедрение электронных систем закупок способствует снижению коррупционных рисков, пока мало, проведенные исследования говорят о том, что оно может способствовать росту среднего числа участников тендеров, изменению соотношения местных и неместных компаний среди победителей и повышению качества исполнения контрактов (Fazekas & Blum, 2016; Lewis-Faupel et al 2014), а в ряде случаев и снижению закупочных цен (Singer, Konstantinidis, Roubik, & Beffermann, 2009). По данным отчетов публичных органов Бразилии, Мексики и Румынии, внедрение электронных технологий закупок обеспечило им сокращение издержек примерно на 20% (Auriol, 2006).

Данные о договорах с суммой, превышающей установленный порог, должны находиться в открытом доступе. ИТ-инфраструктура должна быть настроена таким образом, чтобы автоматически проверять качество данных с точки зрения отсутствия или несоответствия данных и верности вносимых записей.

Данные о госзакупках должны быть привязаны к следующим базам данных:

- данные о финансовом положении и статусе регистрации компаний;
- данные о структуре собственности компаний и их должностных лицах;
- данные о государственном секторе, в том числе — о результатах финансовой деятельности государственных организаций;
- данные общественного контроля, в том числе — декларации о доходах и активах, реестры долей участия; и
- список лиц, подверженных политическим рискам.

Привязка баз данных важна для перекрестной проверки информации на предмет отражения договоров указанных баз. Данная практика также представляет собой полезный инструмент для разработки дополнительных показателей риска, таких как перерасход бюджетных средств государственными организациями по причине неудовлетворительного управления договорами госзаказа.

Некоторые исключения в отношении прозрачности данных могут быть оправданы в зависимости от отрасли (оборонная промышленность, госбезопасность или особые услуги). Однако, предоставление таких исключений должно строго регулироваться с целью избежать чрезмерного ограничения возможностей общественного контроля.

Такие базы данных подробно описаны в новом проекте, финансируемом в рамках программы Евросоюза «Горизонт-2020». Проект называется «Дидживист» (Digiwhist), его реализацией руководит Кембриджский университет. В рамках проекта будет также проведено сравнение систем данных о государственных закупках в различных странах между собой и с идеальным шаблоном представления данных. На построение баз данных и совершенствование ИТ-инфраструктуры, лежащих в основе процедуры госзакупок и соответствующей отчетности окажет существенное влияние вступление в силу пакета ЕС по госзакупкам¹³¹, в котором предусмотрено внедрение электронной системы проведения тендеров каждым государством – участником Евросоюза к сентябрю 2018 г.¹³²

Прозрачность данных о структуре собственности компаний является критичным фактором для выявления рисков коррупции. После проведения международного антикоррупционного саммита в Лондоне в мае 2016 г., ряд стран приняли на себя обязательства по внедрению реестров данных о бенефициарных собственниках компаний, а некоторые страны (например, Великобритания) уже ввели такие реестры. Это является критичным для возможности перекрестных проверок аналитических инструментов в связи с госзакупками.

¹³¹ [EU public procurement package](http://ec.europa.eu/), доступен на <http://ec.europa.eu/>

¹³² Некоторые аспекты электронных госзакупок имеют юридическую силу уже с марта 2016 г.

Рекомендация: Разработать инфраструктуру данных о госзакупках, отличающуюся широким спектром, высоким качеством и связями с соответствующими базами данных.

8.1.5 Введение качественных и количественных показателей коррупционного риска и риска сговора

Большие массивы данных в государственном секторе являются чрезвычайно сложными, их использование в целях обнаружения коррупции зависит от наличия либо (i) пользователей, обладающих как необходимой компетентностью в области госзакупок, так и достаточными математическими способностями, либо (ii) инструментов и программ, которые позволяют «обычным» пользователям заниматься анализом таких рисков.

Рекомендация: Необходимо разработать и внедрить набор простых в применении показателей рисков, обеспечивающих возможности использования данных о госзакупках и договорах для государственных органов и организаций гражданского общества.

Элементарные показатели должны характеризовать: 1) прозрачность проведения закупок на основе данных о публикации (или непубликации) извещений о закупках в ЕИС о тендере на сайте ContractsFinder; 2) цены и характер конкуренции на основе данных о количестве поданных заявок и происхождении фирм-участников; 3) признаки опасности в отношении процедуры тендера, например нестандартно короткий период оповещения ли слишком усложненные критерии отбора/оценки; 4) признаки опасности в отношении результатов тендера, например наличие компаний с необычно высокой долей рынка или наличие поставщиков товаров/услуг для госсектора, зарегистрированных в зонах льготного налогообложения; и 5) признаки опасности в отношении наличия сговора участников тендера, например показатели согласованности заявок (т.е. картели).

Следует иметь в виду, что разработка и представление описанных выше показателей требует некоторых первоначальных инвестиций и постоянных расходов на поддержание баз данных, необходимых для качественного мониторинга.

8.1.6 Постоянный учет показателей риска при принятии политических решений

Наличие данных о госзакупках и показателей риска может оказать положительное влияние на сферу государственных закупок, только если они реально используются участниками процесса в их повседневной деятельности. Однако с целью обеспечить максимально эффективное использование таких данных необходимо создавать специальные институты, поскольку и государственные органы, и организации гражданского общества несут сегодня чрезмерную информационную нагрузку.

Целый ряд участников процесса получают выгоды от легкого доступа к данным о госзакупках. Для государственных организаций этот инструмент будет полезен в следующих целях: 1) разработка политических реформ на основе оценки эффективности государственных расходов; 2) разработка целевых программ развития институционального потенциала для конкретных государственных органов; 3) внедрение системы аудита договоров на госзакупки, основанного на оценке рисков. Для правоохранительных органов и ведомств по борьбе с мошенничеством эти данные помогут выявить системные риски, а также организации и отдельных лиц, которые требуют дополнительного расследования. Организации гражданского общества могут использовать эти данные и аналитику для 4) обеспечения отчетности государственных органов о расходовании бюджетных средств; 5) для выявления и расследования коррупционных практик. Наши исследования также позволяют предположить, что 6) правоохранительные органы тоже выигрывают от того, что данные находятся в открытом доступе, поскольку они могут оценивать информацию, не направляя официальных запросов, которые зачастую служат предупреждением для нарушителей и преступников. Платформы открытых данных о госзакупках в странах Центральной и Восточной Европы дают примеры

успешной практики распространения таких инструментов контроля¹³³. По итогам продолжающегося проекта Digiwhist также будет предложен усовершенствованный портал для широкого пользования.

Рекомендация: Необходимо разрабатывать каналы обмена цифровыми данными, которые позволят основным участникам процесса получать ключевые данные о госзакупках, аналитические материалы и выводы.

8.1.7 Поощрение заключения пактов о добросовестности на местном уровне

Добровольные коллективные инициативы заказчиков, поставщиков и местных сообществ, известные как «пакты о добросовестности», стали необычной инновацией, оказавшейся на удивление успешной более, чем в 30 странах. Это соглашения, заключаемые на добровольной основе между публичными органами и поставщиками по контрактам о закупке, в рамках которых обе стороны обязуются воздерживаться от коррупционных практик. Соблюдение соглашений контролируется общественными организациями. Пакты зарекомендовали себя как эффективный способ привлечения к процессам закупок местных сообществ, наиболее заинтересованных в экономичном расходовании бюджетных средств и получении качественных услуг, а также стимулировании саморегуляции заказчиков и поставщиков.

Международной неправительственной организацией Transparency International были разработаны типовые пакты о добросовестности, направленные на предотвращение коррупции в рамках публичных закупок. Такие пакты являются созданы для своих сторон юридические права и обязанности. Структура пакта:

- Обязательство о добросовестности: предоставляющий контракт орган публичной власти и участвующая в процедуре закупок компания взаимно обязуются воздержаться от подкупа, сговора и прочих коррупционных практик в рамках выполнения контракта.
- Третье лицо, например, общественная организация, контролирует соблюдение пакта.

В случае нарушения пакта поставщиком возникают правовые последствия, среди которых отстранение от профессиональной деятельности, разрыв контракта и проведение тщательных проверок. Контролируют выполнение условий пакта члены гражданского общества, которые также выступают в качестве арбитров в спорах.

Первый пакт о добросовестности был подписан в 1994 году в Эквадоре в рамках проекта НПЗ. С тех пор данный тип соглашения был апробирован во многих странах, а Transparency International сотрудничает с органами власти в целях применения таких пактов в рамках публичных контрактов более, чем в 30 странах, включая Германию и Венгрию.

В целом же органы публичной власти, бизнес и общественные организации иногда проводят и иные коллективные инициативы по предотвращению коррупции в сфере закупок. Например, в Швеции местные застройщики сыграли важную роль в запуске Совместной инициативы по предотвращению взяточничества и коррупции, в рамках которой были установлены этические правила взаимодействия контрагентов в сфере строительства и недвижимости. Руководство регулирует поведение в ряде сфер повышенного коррупционного риска, в частности, развлекательных мероприятий в рамках деловых отношений, спонсорства и партнерства. Кроме того, в нем прописан ряд теоретических сценариев, помогающих сотрудникам публичных заказчиков предугадывать возникновение конфликтов интересов (Institutet mot mutor, Швеция, 2016).

Рекомендация: Побуждать муниципальные образования, стремящиеся быть источниками авторитетных мнений в вопросах добросовестности в закупках, заключать пакты о добросовестности по своим основным проектам.

¹³³ Например, http://kozpenzkereso.eu/?sf_culture=en в Венгрии или <http://zindex.cz/> в Чехии.

8.2 Рекомендации по целенаправленному противодействию коррупции в сфере муниципальных закупок в России

8.2.1 Разработка на региональном уровне методологии противодействия коррупционным рискам в сфере закупок

На сегодняшний день представляется целесообразным в целях повышения качества функционирования системы закупок региона, эффективного расходования средств самого региона и муниципальных образований, обеспечения интересов предпринимателей, вести на постоянной основе работу, направленную на борьбу с коррупционными практиками в сфере закупок. Результаты такой работы могут быть достигнуты только при условии комплексного решения существующих проблем. Как показывает практика, разрозненные действия по результатам выявленных отдельных нарушений не приводят к качественному изменению ситуации, сложившейся в сфере закупок. В этой связи представляется целесообразным разработать с учетом сложившейся практики осуществления государственных и муниципальных закупок региона, в том числе, в части допускаемых нарушений законодательства, методологию противодействия коррупционным рискам в сфере закупок. Применение такой методологии должно способствовать выявлению заинтересованными лицами коррупционных рисков в сфере закупок (органами, уполномоченными на осуществление контроля в сфере закупок, предпринимателями, представителям общественности). В том числе, такая методология должна содержать указания на методы реагирования на выявленные факты применения коррупционных методов, способствующие предотвращению в дальнейшем подобных проявлений.

Рекомендация: **Разработать и внедрить методологию противодействия коррупционным рискам в сфере закупок, включающую критерии оценки коррупционных рисков в муниципальных закупках и предложения, направленные на снижение вероятности реализации соответствующих рисков.**

8.2.2 Оценка коррупционного риска в сфере закупок на основании открытых данных

С учетом количества государственных и муниципальных заказчиков региона, а также количества реализуемых такими заказчиками закупок, осуществлять проверку всех закупок региона невозможно. На сегодняшний день осуществляется выборочная проверка путем проведения плановых и внеплановых контрольных мероприятий. Значительное количество нарушений фиксируется уже по факту совершения или не выявляются вообще. Следовательно, в результате защита нарушенных интересов предпринимателей, интересов муниципального образования или региона в целом не обеспечивается. Вместе с тем, на основании данных, которые в процессе закупок должны размещаться в единой информационной системе в сфере закупок, возможно в автоматическом режиме производить комплексную оценку результатов функционирования системы закупок как региона в целом, так и отдельных муниципальных образований, отдельных заказчиков. Среди прочего, в процессе такой комплексной оценки следует производить оценку рисков и, при необходимости, предпринимать необходимые действия, направленные на борьбу с выявленными проблемами.

Рекомендация: **Использовать региональные информационно-аналитические системы, позволяющие производить комплексную оценку риска на основании открытых данных о результатах закупочной деятельности государственных и муниципальных заказчиков региона.**

8.2.3 Внедрение процесса управления рисками в систему управления закупками

Как уже было отмечено ранее, в связи со значительным количеством государственных и муниципальных заказчиков и действий, совершаемых такими заказчиками в целях осуществления закупок, производить тотальную проверку всех действий невозможно даже на уровне одного отдельно взятого региона. В целях оптимизации трудозатрат, связанных с выявлением нарушений, повышения результативности и эффективности такой работы целесообразно реализовывать процесс управления рисками в сфере закупок. Такой подход предполагает выявление наиболее опасных, с точки зрения вероятности возникновения коррупционных практик, заказчиков и концентрацию внимания на деятельности таких заказчиков. Одним из вариантов реализации процесса управления

рисками в сфере закупок может быть формирование публичного рейтинга заказчиков муниципального образования, в том числе, с учетом критериев оценки коррупционных рисков. В отношении заказчиков с низким рейтингом и (или) с высоким уровнем коррупционных рисков могут быть приняты решения об усиленном контроле деятельности или даже о передаче функции такого заказчика уполномоченному органу (о централизации закупочной деятельности заказчика).

Рекомендация: Внедрить процесс управления рисками в систему управления закупками муниципального образования, предусматривающий принятие решений, в том числе, при формировании графика плановых проверок, на основании оценки коррупционных рисков в деятельности заказчиков.

8.2.4 Совершенствование правового и методологического обеспечения процесса закупок

Законодательство о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд устанавливает единые правила осуществления закупок для всех уровней и ветвей власти, при этом, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией принимают правовые акты в сфере закупок, в случаях, предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ.

Совершенствования системы закупок региона невозможно без качественного регулирования процесса закупок на региональном и (или) муниципальном уровне. Именно в рамках такого регулирования имеется возможность обеспечивать при осуществлении закупочного процесса реализацию актуальных для региона или муниципального образования задач. Кроме того, есть возможность учитывать сложившуюся правоприменительную практику в регионе, проблемы, с которыми сталкиваются участники контрактной системы.

В частности, представляется целесообразным предусмотреть реализацию механизмов противодействия коррупции в сфере закупок при разработке правовых актов по следующим вопросам:

- планирование закупок;
- нормирование закупок;
- определение начальной (максимальной) цены контракта;
- централизация закупок;
- обязательное общественное обсуждение;
- региональные информационные системы в сфере закупок;
- типовые контракты, типовые условия контрактов;
- отчеты о результатах отдельного этапа исполнения контракта, осуществления поставки товара, выполнения работы или оказания услуги;
- ведомственный контроль;
- мониторинг закупок.

Кроме того, в числе функций, закрепленных за органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, присутствует методологическое сопровождение деятельности заказчиков, осуществляющих закупки для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации. Качество методологического обеспечения функционирования системы закупок региона и муниципалитетов во многом предопределяет эффективность и результативность такой системы.

С точки зрения методического обеспечения закупочной деятельности противодействие коррупционным практикам может быть обеспечено путем:

- ✓ разработки:

- типовых документов, необходимых для осуществления закупок отдельных видов товаров, работ, услуг;
 - каталога товаров, работ, услуг;
 - типовых технических заданий в целях закупки отдельных видов товаров, работ, услуг;
- ✓ оценки практических результатов закупочной деятельности заказчиков муниципального образования и формирования сборника «лучших практик», содержащего описание наиболее эффективных стратегий закупок в отношении отдельных видов товаров, работ, услуг, включающего набор типовых документаций;
- ✓ ведения базы данных единичных цен на стандартно-сопоставимые товары, работы, услуги, закупаемые для нужд муниципального образования и (или) региона;
- ✓ формирования информации о типичных нарушениях законодательства, выявляемых при проведении плановых и внеплановых проверок государственных и муниципальных заказчиков региона.

Рекомендация: Совершенствовать правовое и методологическое обеспечение процесса государственных и муниципальных закупок региона.

8.2.5 Методическая и консультационная поддержка предпринимателей

Как показывает практика, многие проблемы, связанные с нарушением законодательства о контрактной системе, могли быть своевременно устранены средствами обжалования действий (бездействия) заказчика, комиссии заказчика. В этой связи, успешность борьбы с коррупционными практиками в процессе закупок во многом зависит от компетентности участников закупки. Обладая необходимыми знаниями, предприниматели могут своевременно выявить факты нарушения законодательства и обратиться с жалобой в орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, а если соответствующая жалоба по каким-то причинам не оказала должного действия, обратиться за помощью к Уполномоченному по защите прав предпринимателей. Кроме того, качественная методическая и консультационная поддержка предпринимателей позволит сократить количество случаев, когда участники закупки лишаются права конкурировать за получение заказа по причине технических ошибок, допущенных при подготовке заявок.

Рекомендация: Организовать методическую и консультационную поддержку предпринимателей региона в целях обеспечения их прав в процессе участия в процедурах определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также при исполнении государственного или муниципального контракта.

* * *

*

Представляется, что решение указанных проблем должно достигаться на основе конструктивного взаимодействия государственных, муниципальных и общественных институтов, включая уполномоченных по защите прав предпринимателей и многообразные предпринимательские объединения.

9 ИСТОЧНИКИ

Иностранные источники:

- Anderson, B. (1988). Cacique democracy and the Philippines: origins and dreams. *New Left Review*, (169), 3.
- Alexeeva, V., G. Padam & C. Queiroz (2008) Monitoring Road Works Contracts and Unit Costs for Enhanced Governance in Sub-Saharan Africa, *World Bank Group Transport Papers*, TP-21
- Alexeeva, V., C. Queiroz & S. Ishihara (2011) Monitoring Road Works Contracts and Unit Costs for Enhanced Governance in Europe and Central Asia, *World Bank Group Transport Papers*, TP-33
- Auriol, E. (2006). [Corruption in procurement and public purchase](#). *International Journal of Industrial Organization*, 24(5), 867–885.
- Báger, G. (2011). Corruption Risks in Public Administration. Methodology and Empirical Experiences. *Public Finance Quarterly*, 2, 44–57.
- Charron, N., Dahlström, C., Fazekas, M., & Lapuente, V. (2016). Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the impact of bureaucratic meritocracy on public procurement processes. *Journal of Politics*, in press.
- Collier, P., M. Kirchberger & M. Soderbom (2016) The cost of road infrastructure in low and middle income countries, *The World Bank Economic Review* 30/3: 522-548
- Committee on Standards in Public Life (2015). [Ethical Standards for Providers of Public Services](#).
- David-Barrett, E. (2011). Cabs for Hire? The Revolving Door Between Government and Business.
- David-Barrett, E. (2013). Corruption in UK Local Government. Transparency International UK.
- David-Barrett, E., & Fazekas, M. (2016). *Corrupt Contracting: Partisan Favouritism in Public Procurement. Hungary and the United Kingdom Compared*.
- David-Barrett, E., Krstic, J., & Gligorov, V. (2016). *Corruption Risk and Legitimacy in Outsourced Public Service Provision: Evidence from Serbia* (No. Working Paper 120).
- Emek & Acar. (2015). [Public Procurement in Infrastructure: The Case of Turkey](#). In Mungiu-Pippidi, A. (ed) *Government Favouritism in Europe* (pp. 84–96). Retrieved from
- European Court of Auditors. (2012). *Annual Report on the Implementation of the Budget concerning financial year 2011*. Brussels.
- European Court of Auditors. (2013). *Are EU Cohesion Policy funds well spent on roads?* Luxembourg: European Court of Auditors.
- Fazekas, M., & Tóth, I. J. (2012). *Public Procurement, Corruption and State Capacity in Hungary – objective measures and new insights*. Corruption Research Centre, Budapest.
- Fazekas, M., Tóth, I. J., & King, L. P. (2013). *Corruption manual for beginners: Inventory of elementary “corruption techniques” in public procurement using the case of Hungary* (Working Paper Series No. GTI-WP/2013:01). Government Transparency Institute, Budapest.
- Frisque, Delois A., and Judith A. Kolb. 2008. The Effects of an Ethics Training Programme on Attitude, Knowledge, and Training of Office Professionals: A Treatment and Control Group Design. *Human Resource Development Quarterly*, 19
- Fazekas, M., & Blum, J. R. (2016). *Improving public procurement outcomes: review of tools and the state of the evidence base*. Internal World Bank document.
- Fazekas, M. & Kocsis, G. (2017) Uncovering high-level corruption: Cross-national objective corruption risk indicators using public procurement data. *British Journal of Political Science*, in press
- Flyvbjerg, B., & Molloy, E. (2011). Delusion, deception and corruption in major infrastructure projects: Causes, consequences and cures. In S. Rose-Ackerman & T. Soreide (Eds.), *The International Handbook on the Economics of Corruption* (Volume Two, pp. 81–107). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Goldman, E., Rocholl, J., & So, J. (2013). [Politically connected boards of directors and the allocation of procurement contracts](#). *Review of Finance*, 17(5), 1617–1648.
- Gordon, S. C. (2011). Politicizing agency spending authority: Lessons from a Bush-era scandal. *American Political Science Review*, 105(4), 717–734.
- Grodeland, A. B. (2005). Bulgaria, Czech Republic, Romania and Slovenia: The Use Of Contacts and

- Informal Networks in Public Procurement. In OECD (Ed.), *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement* (pp. 59–76). Paris: OECD.
- Grodeland, A. B. (2010). Informal relations in public procurement. In *X International Scientific Conference on the problems of the development of the economy and society*. Moscow: State University.
- Guasch, J. L., & Straub, S. (2009). Corruption and concession renegotiations: Evidence from the water and transport sectors in Latin America. *Utilities Policy*, 17(2), 185–190.
- IMM Sweden. (2016). Joint Initiative to Prevent Bribery and Corruption.
- Hansson, L., & Holmgren, J. (2011). [Bypassing public procurement regulation: A study of rationality in local decisionmaking](#). *Regulation and Governance*, 5(3), 368–385.
- Heggstad, K. K., & Froystad, M. (2011). *The basics of integrity in procurement*. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre Chr. Michelsen Institute (CMI).
- Hessami, Z. (2014). [Political corruption, public procurement, and budget composition: Theory and evidence from OECD countries](#). *European Journal of Political Economy*.
- Hudon, P.-A., & Garzón, C. (2016). [Corruption in public procurement: entrepreneurial coalition building](#). *Crime, Law and Social Change*.
- Kenny, C., & Musatova, M. (2010). “Red Flags of Corruption” in *World Bank Projects: An Analysis of Infrastructure Contracts* (Policy Research Working Paper No. 5243). Washington, DC.
- Knack, Biletska and Kacker (2017). [Deterring Kickbacks and Encouraging Entry in Public Procurement Markets Evidence from Firm Surveys in 88 Developing Countries](#). World Bank Policy Research Working Paper.
- Lewis-Faupel, Sean, et al. Can electronic procurement improve infrastructure provision? evidence from public works in india and indonesia. No. w20344. National Bureau of Economic Research, 2014.
- Lewis-Faupel, S., Neggens, Y., Olken, B. A., & Pande, R. (2016). Can Electronic Procurement Improve Infrastructure Provision? Evidence from Public Works in India and Indonesia. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(3), 258–283
- Local Government Authority-CIPFA Counter Fraud Centre. (2015) *Managing the Risk of Procurement Fraud*.
- Lengwiler, Y., & Wolfstetter, E. (2006). Corruption in procurement auctions. In N. Dimitri, G. Piga, & G. Spagnolo (Eds.), *Handbook of Procurement* (pp. 412–429). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Major Dezsériné, M. (2003). *Nature of corruption in the public procurement in Hungary*. Budapest.
- Meagher Patrick. (1997). *Combatin corruption in Africa: Institutional challenges and responses* (Working Paper No. 203). Maryland, US.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge University Press.
- OECD. (2007). [Integrity in Public Procurement. Good Practice from A to Z](#). Paris: OECD.
- OECD. (2009). [OECD Principles for Integrity in Public Procurement](#). Paris: OECD.
- OECD. (2010). [Public Procurement in EU Member States - The Regulation of Contract Below the EU Thresholds and in Areas not Covered by the Detailed Rules of the EU Directives](#) (Sigma Papers No. 45). Paris.
- OECD. (2015). *Government at a glance. 2015*. Paris: OECD.
- Oživení. (2011). *Openness of Tender Procedures in the Czech Republic*. Prague: Oživení.
- Pálinkó, É., Szántó, Z., & Tóth, I. J. (2008). Üzleti korrupció Magyarországon – vállalatvezetők szemszögéből Interjúelemzés. In Z. Szántó & I. J. Tóth (Eds.), *Korrupciós kockázatok az üzleti szektorban – kutatási háttér tanulmányok* (pp. 35–54). Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem.
- Papanek, G. (2009). *A korrupció és a közbeszerzési korrupció Magyarországon. I. kötet*. Budapest.
- Piattoni, S. (2001). *Clientelism, interests, and democratic representation: the European experience in historical and comparative perspective*. Cambridge University Press.
- Piga, G. (2011). A fighting chance against corruption in public procurement? In S. Rose-Ackerman & T. Soreide (Eds.), *International Handbook on the Economics of Corruption, Volume Two* (pp. 141–181). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Rose-Ackerman, S. (1999). [Corruption and Government: Causes, consequences and reform](#). Cambridge

University Press. Retrieved from

Rothstein, B. (2011). Anti-corruption: the indirect “big bang” approach. *Review of International Political Economy*, 18(2), 228–250. <https://doi.org/10.1080/09692291003607834>

Schultz, J., & Søreide, T. (2008). Corruption in Rothstein, B. (2011). [Anti-corruption: the indirect “big bang” approach](#). *Review of International Political Economy*, 18(2), 228–250.

Schultz, J., & Søreide, T. (2008). [Corruption in emergency procurement](#). *Disasters*, 32(4), 516–536. emergency procurement. *Disasters*, 32(4), 516–536.

Šipoš, G., Samuek, S., & Martin, K. (2015). *Not in force until published online. What the radical transparency regime of public contracts achieved in Slovakia*. Bratislava: Transparency International Slovakia.

Soreide, T. (2006). Corruption in international business transactions: the perspective of Norwegian firms. In S. Rose-Ackerman (Ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption* (pp. 381–417). Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Søreide, T. (2002). Corruption in public procurement: Causes, consequences and cures. *Report - Chr. Michelsen Institute*, (1), 1–43.

Stark, D., & Vedres, B. (2012). Political Holes in the Economy: The Business Network of Partisan Firms in Hungary. *American Sociological Review*. <https://doi.org/10.1177/0003122412453921>

Tanzi, V., & Davoodi, H. R. (1997). *Corruption, public investment and growth* (No. 10).

Transparency International. (2006). *Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement*. Berlin: Transparency International.

UNDP. (2017) Tackling integrity risks in government contracts: An opportunity to unlock resources for sustainable development in Asia and the Pacific. Van de Walle, N. (2007). Meet the new boss, same as the old boss? The evolution of political clientelism in Africa. *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, 50–67. Ware, G. T., Moss, S., Campos, J. E., & Noone, G. P. (2007). Corruption in Public Procurement: A Perennial Challenge. In J. E. Campos & S. Pradhan (Eds.), *The Many Faces of Corruption. Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. (2000). *Anti-corruption in transition: A contribution to the policy debate*.

World Bank. (2007). *Corruption Warning Signs. Is Your Project at Risk?* Washington, DC: World Bank.

World Bank. (2012). *Strengthening Governance: Tackling Corruption. The World Bank Group's Updated Strategy and Implementation Plan*.

Русскоязычные источники:

Крылова Д.В., Свириденко А.Ю. Учебная программа и пособие для подготовки региональных и общественных омбудсменов и их сотрудников «Основы деятельности института уполномоченных по защите прав предпринимателей и основные антикоррупционные концепции».

Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 год

Корякин В.М. Антикоррупционная экспертиза документации о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд // Журнал российского права. 2014. № 5. С. 66 – 75.

Сухаренко А.А. Проблемы противодействия коррупции в системе государственных закупок. // Мониторинг правоприменения. 2013. № 3. С. 50-53.

Яковлев А.А., Выгловский О.В., Демидова О.А., Башлык А.Н. Добросовестное и недобросовестное поведение в повторяющихся закупках: эмпирический анализ. // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2014. Т. 18. № 4. С. 538—562.

Смирнов Н.В. Институциональная природа коррупции // Общество и экономика. – 2010, № 2.

П1.1. Республика Карелия

Кейс № 1

Отказ от оплаты муниципального контракта в полном объёме.

Резюме конфликта

К Уполномоченному обратился предприниматель с жалобой на заказчика по заключённому муниципальному контракту. Предприниматель, выступая в качестве подрядчика по муниципальному контракту, выполнил работы по установке сплит-систем (систем кондиционирования воздуха). Администрация, выступая в качестве заказчика, отказалась оплачивать контракт в полном объёме, мотивируя тем, что работы не выполнены. Установить объём работ путём визуального осмотра не представлялось возможным, так как заказчик в помещении, где были установлены сплит системы, произвёл косметический ремонт. Учитывая, что между сторонами возник спор относительно объёмов фактически выполненных подрядчиком работ, Уполномоченный рекомендовал:

- провести независимую строительно-техническую и оценочную экспертизу с целью установления перечня и стоимости выполненных работ;
- обратиться в суд, приобщив материалы экспертизы в качестве доказательства выполненных работ.

Результат работы по жалобе.

Результаты экспертизы, экспертное мнение Уполномоченного были представлены на судебных заседаниях и приобщены к материалам судебного дела.

Изучив представленные в материалах дела доказательства, суд первой инстанции и апелляционный суд пришли к выводу, что предприниматель выполнил работы. С Заказчика была взыскана задолженность за выполненные по муниципальному контракту работы.

Кейс № 2

Начисление и удержание неустойки за несвоевременное выполнение работ по муниципальному контракту

Резюме конфликта

По результатам открытого аукциона в электронной форме на право заключения муниципального контракта между Администрацией городского поселения (заказчик, Администрация) и обществом (подрядчик, общество, предприниматель) был заключен муниципальный контракт по строительству многоквартирного жилого дома.

Стороны установили календарные сроки выполнения работ, которые не были выполнены подрядчиком в связи с тем, что заказчик уклонялся от подписания акта выполненных работ, затем заказчик начислил неустойку и произвёл оплату выполненных работ за вычетом рассчитанной суммы неустойки за несвоевременное выполнение работ.

Общество, считая, что у заказчика отсутствовали основания для начисления и удержания неустойки, обратился к Уполномоченному.

Изучив обстоятельства дела, Уполномоченный обратил внимание на то, что контракт был заключён на основании 94-ФЗ, где часть 11 статьи 9 Закона № 94-ФЗ свидетельствует о том, что в случае просрочки исполнения подрядчиком обязательства, предусмотренного контрактом, заказчик вправе потребовать уплаты неустойки (штрафа, пеней). Размер неустойки устанавливается в размере не менее одной трехсотой действующей на день уплаты ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации.

¹³⁴ Этот раздел содержит отобранную информацию о наиболее распространенных практиках, собранную у региональных уполномоченных и из открытых источников.

В договоре был установлен размер неустойки 0,5% в день, что составляет 180% годовых при действующей на момент сдачи работ ставки рефинансирования ЦБ РФ в 8,25% годовых. Таким образом, сумма удержанной Администрацией неустойки превышала средневзвешенные ставки процентов и штрафные санкции по коммерческим кредитам и гражданско-правовым обязательствам. Уполномоченный рекомендовал Обществу обратиться в суд, заявив ходатайство о применении судом статьи 333 Гражданского кодекса Российской Федерации для снижения суммы удержанной неустойки, которая явно завышена и несоразмерна последствиям нарушения обязательств.

Результат работы по жалобе.

Мнение Уполномоченного было представлено и учтено судом. Арбитражный суд удовлетворил требования истца и уменьшил сумму удержанной неустойки, обязав взыскать с Заказчика в пользу Подрядчика удержанную неустойку.

Кейс № 3

Жалоба на противоправные действия Администрации городского округа в отношении Заявителя, как исполнителя по муниципальному контракту

Резюме конфликта

К Уполномоченному обратился директор общества с ограниченной ответственностью (далее – Предприниматель, Заявитель), который являлся победителем электронного аукциона, проводимого администрацией городского поселения (далее – Администрация, Заказчик) на проведение работ по нанесению дорожной разметки на автодорогу общего пользования местного значения городского поселения.

Администрация предоставила Предпринимателю контракт без приложения проекта, схем и иной документации, которая утверждается в соответствии со ст. 5 и 21 Федерального закона от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения». Предприниматель сообщал в Администрацию, что нанесение дорожной разметки без наличия проекта не представляется возможным, направлял заказчику уведомления о невозможности начать работу. Администрация не предоставила проект, в одностороннем порядке отказалась от исполнения муниципального контракта, обратилась в УФАС с требованием внести заявителя в список (реестр) недобросовестных поставщиков.

Уполномоченный, изучив материалы дела, установил нарушение заказчиком положений Федерального закона от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44) в части формирования и утверждения документации об электронном аукционе (отсутствие утвержденной сметы (сметного расчета) при условии их наличия в контракте), а также сам порядок заключения контракта, установленный ст. 70 Закона 44-ФЗ.

Заявителю было предложено обжаловать в судебном порядке правомерность проведения данного аукциона.

Несмотря на рекомендации Уполномоченного, заявитель обжаловал в судебном порядке решение УФАС о включении в реестр недобросовестных поставщиков сведений в отношении заявителя. Арбитражный суд Республики Карелия отказал в удовлетворении исковых требований заявителя, не установив нарушений прав и законных интересов заявителя.

Результат работы по жалобе.

Прокуратура муниципального района, рассмотрев направленные Уполномоченным материалы дела Заявителя, установила нарушение сроков размещения в единой информационной системе решения об одностороннем отказе от исполнения муниципального контракта. Главе администрации городского поселения внесено представление об устранении нарушений закона, в отношении должностного лица, допустившего нарушение, возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном частью 1.4 статьи 7.30 КоАП РФ.

**Жалобы на действия заказчика в связи с неисполнением обязательств по оплате исполненного контракта.
(Кейсы № 4,5,6)**

Кейс № 4

Резюме конфликта

Предприниматель (далее – Заявитель) обратился к Уполномоченному с жалобой на заказчика по муниципальному контракту. Заказчиком выступила Администрацией городского поселения в лице заместителя Главы городского поселения. Предмет контракта- выполнение работ по оборудованию нерегулируемых пешеходных переходов современными техническими средствами организации дорожного движения. Документы о приемке работ были подписаны 31.12.2015г. В апреле 2016 года оплата заказчиком не была произведена. Задолженность перед заявителем составляла приблизительно 3 млн руб.

Надзорной проверкой Прокуратуры Республики Карелия были выявлены нарушения прав предпринимателя в связи с несвоевременной и произведённой не в полном объеме оплатой выполненных по муниципальному контракту работ.

В связи с выявленными нарушениями, Прокурором муниципального района должностному лицу городского поселения было внесено представление.

Результат работы по жалобе.

Задолженность перед Заявителем была погашена.

Кейс № 5

Резюме конфликта

В 2014-2016 гг. предприниматель производил текущий ремонт и техническое обслуживание холодильного оборудования, оборудования кухни для дошкольных учреждений. Согласно договорам, работы были выполнены в установленный срок и в надлежащем качестве. Оплата заказчиком не была произведена. Заказчик отказывался погашать задолженность перед предпринимателем за выполненные им работы в 2014 году и в 2015 году по причине отсутствия средств в бюджете.

По обращению Уполномоченного, Прокуратурой муниципального района была проведена проверка и установлено, что в период с 2014 по 2015 гг. между предпринимателем и образовательными организациями муниципального района заключены договоры на оказание отдельных услуг (ремонт оборудования), работы по которым выполнены в полном объеме согласно актам сдачи-приемки оказанных услуг. Заявителю предложено согласно части 5 статьи 4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации принять меры по досудебному урегулированию спора, направив в адрес образовательных учреждений претензии (требования) по оплате выполненных работ.

Результат работы по жалобе.

Оплата задолженности по контрактам произведена.

Кейс № 6

Резюме конфликта

К Уполномоченному по защите прав предпринимателей обратился директор предприятия с жалобой на неисполнение заказчиком обязательств по оплате муниципальных контрактов. Заказчиком выступило муниципальное казенное учреждение, которое заключило с предприятием муниципальные контракты по благоустройству территории ещё в 2014 году. Стоимость работ была определена по итогам открытого аукциона. Предприятие исполнило свои обязательства по муниципальному контракту надлежащим образом и в срок, заказчик это официально подтвердил актами приёма работ.

Выполненные работы подлежали оплате до конца 2015 года, однако, на момент обращения предпринимателя к Уполномоченному в июне 2016 года, долг так и не был погашен. Предприниматель подал иск в Арбитражный суд РК о взыскании долга. Судом был установлен факт выполнения заявителем работ по муниципальным контрактам и наличия задолженности Заказчика. Решением Арбитражного суда Республики Карелия исковые требования о взыскании задолженности

по оплате выполненных и принятых работ в размере несколько менее 2 млн рублей были удовлетворены в полном объеме.

Несмотря на решения Арбитражного суда в пользу предпринимателя, заказчик не исполнил решение суда. Заявитель сообщил Уполномоченному, что в связи с просрочкой оплаты, предприятие находится в предбанкротном состоянии, не может развивать свою дальнейшую деятельность.

Результат работы по жалобе.

Уполномоченный направил запросы в Прокуратуру, в Финансовый орган, осуществляющий полномочия по внутреннему муниципальному финансовому контролю. После вмешательства Уполномоченного Заказчик начал выплачивать долг по выполненному муниципальному контракту. Полную сумму долга Заказчик оплатил лишь в конце 2016 года.

О результатах аудита муниципальных закупок контрольно-счетными органами муниципальных образований в соответствии со статьей 98 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ

В 2016 году контрольно-счетные органы муниципальных образований Республики Карелия проводили аудит муниципальных закупок согласно утвержденным планам. По запросу Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Карелия контрольно-счетные органы направили информацию по аудиту муниципальных учреждений на предмет соблюдения требований Федерального закона от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ. В ходе экспертно-аналитических мероприятий были выявлены следующие нарушения:

- не исполнение требования части 1 статьи 30 Закона № 44-ФЗ об осуществлении закупки у субъектов малого предпринимательства в объеме не менее чем пятнадцать процентов совокупного годового объема закупок;
- не размещение в единой информационной системе отчетов об объеме закупок у субъектов малого предпринимательства за 2015 год;
- отсутствие в некоторых муниципальных образованиях нормативных правовых актов, регламентирующих проведение экспертизы результатов, предусмотренных контрактом в нарушение п.3 ст.94 Федерального закона № 44-ФЗ;
- нарушение условия реализации контрактов (договоров), в том числе своевременности расчетов по контракту (договору) Заказчиком в нарушение ст. 34 Федерального закона № 44-ФЗ;
- отсутствие в некоторых муниципальных образованиях экспертизы закупок Заказчиком, осуществленных у единственного поставщика в нарушение ч. 3 ст. 94 Федерального закона № 44-ФЗ.

О результатах деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок, в соответствии со статьей 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ в части выявления и противодействия коррупционным практикам за 2016 год

В ходе контрольных мероприятий органами местного самоуправления муниципальных районов Республики Карелия по соблюдению муниципальными заказчиками законодательства о закупках в 2016 году были выявлены следующие основные нарушения:

- соблюдение сроков размещения сведений о заключенных контрактах и отчетов об исполнении контрактов на официальном сайте;
- нарушения при осуществлении закупок у единственного поставщика;
- нарушения при составлении планов-графиков.

Информация о совместной работе Государственного комитета Республики Карелия по управлению государственным имуществом и организации закупок в рамках противодействия коррупционным практикам с Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Республике Карелия

- Организации взаимодействия в осуществлении общественного контроля в сфере закупок.

Пример совместной работы:

Уполномоченным по защите прав предпринимателей в РК был сформирован и представлен Комитету единый реестр всех общественных объединений, действующих в Карелии. Информация о совместном совещании Комитета, Уполномоченного и представителей таких организаций (граждан), желающих участвовать в реализации общественного контроля в сфере закупок, была размещена на официальном портале органов власти республики и официальном сайте Уполномоченного, всем представителям были направлены официальные приглашения.

В июне 2015 года состоялась большая встреча общественников и представителей Комитета, в которой принимал непосредственное участие Уполномоченный.

В ходе совещания были определены существующие проблемы в части организации общественного контроля, намечены общие пути преодоления возникающих сложностей, а также определены совместные мероприятия, в том числе, по обучению общественных контролеров в сфере закупок.

Все желающие получили возможность войти в состав Общественного Совета при Комитете.

- Предотвращение нарушений при участии в процедурах госзакупок и муниципальных закупок, защита прав предпринимателей при нарушении их прав государственными и муниципальными заказчиками.

Пример совместной работы:

Комитетом и Уполномоченным был составлен долгосрочный план совместной работы.

Главными задачами были - научить предпринимателей эффективно пользоваться инструментом госзакупок для продвижения своих товаров и услуг; предотвратить нарушения прав предпринимателей при участии в процедурах закупок.

Для реализации данных задач были проведены серии обучающих мероприятий, чтобы донести до предпринимателей, что сложные процедуры могут стать простыми, если понять и изучить алгоритм участия в процедурах государственных и муниципальных закупок и соблюдать соответствующий порядок и правила.

Первым опытом совместной деятельности стал семинар «Основы эффективного участия в государственных закупках». Он состоялся в ноябре 2014 года и стал настоящим дебютом. Количество участников - более 150 человек - показало большую востребованность предпринимателями темы участия в госзакупках.

В 2015 году опыт совместной работы Уполномоченного и Комитета был продолжен. 9 декабря 2015 года в городе Петрозаводске состоялся второй семинар для предпринимателей Республики Карелия «Госзакупки для предпринимателей: ПРОСТО О СЛОЖНОМ».

На семинаре обсуждались вопросы порядка подачи заявок на участие в запросах котировок, открытых конкурсах, электронных аукционах. Анализировались основные проблемы и ошибки участников закупок, связанные с порядком подачи заявок на участие в процедурах закупок. Особый интерес у предпринимателей вызвали вопросы порядка получения сертификатов о происхождении товаров, предоставления обеспечения исполнения контрактов, антидемпинговые меры.

Была организована дискуссионная площадка, где предприниматели от Уполномоченного получили информацию о мерах и способах защиты их законных прав и интересов, о порядке и возможностях обжалования действий заказчиков, о том, каким образом осуществлять свои действия, чтобы избежать включения в реестр недобросовестных поставщиков.

Также были проведены индивидуальные консультации.

В июне 2016 года Комитетом совместно с Уполномоченным был организован и проведен Форум для предпринимателей СЗФО "Госзакупки-мост между властью и бизнесом". Форум проводился в двухдневном формате: первый день - конференция для поставщиков, второй день - серия мастер-классов для предпринимателей.

Итогом этой работы стало уменьшение количества жалоб от участников государственных и муниципальных закупок, поступающих и в адрес контролеров, а также в адрес Уполномоченного, снижение количества отклоненных заявок карельских участников, увеличение количества предпринимателей, принимающих участие в госзакупках.

В 2017 году серия обучающих мероприятий будет продолжена.

Также запланировано проведение в городе Петрозаводске второго Форума – конференции "Госзакупки-мост между властью и бизнесом". В рамках данного мероприятия будет проведено заседание Экспертного Совета Регионов по развитию контрактной системы. (Данный Экспертный Совет работает при Общероссийской общественной организации «Гильдия отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам»).

В план работы Комитета также включено проведение дней открытых дверей для предпринимателей (не менее 2 раз в год с обязательным участием Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Карелия).

III.2. Тверская область

Кейс 1. На основе справки по организации горячего питания обучающихся муниципальных общеобразовательных школ города Твери; в детских оздоровительных лагерях.

До 2014 года 8 организаций, зарегистрированных в городе Твери, оказывали услуг по организации горячего питания в школах и детских оздоровительных лагерях.

2014 год

В августе 2014 года было опубликовано извещение о проведении совместных торгов по организации горячего питания. В каждом лоте были объединены все школы района города Твери (14 - 16 школ в зависимости от района города). Условием допуска к торгам являлось наличие муниципального контракта не менее 20% от стоимости заказа (~от 5 до 7 млн. в зависимости от лота). В связи с тем, что ранее каждое образовательное учреждение заключало отдельный муниципальный контракт, укрупнение лотов не позволяло преодолеть «предквалификационный барьер».

После поступления жалобы тверских организаций, Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Тверской области было направлено заявление в Управление Федеральной антимонопольной службы по Тверской области.

Решением УФАС по Тверской области муниципальные образовательные учреждения, Управление образования администрации города Твери и Управление муниципального заказа администрации города Твери (далее – Заказчики) признаны нарушившими часть 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 - ФЗ «О защите конкуренции» (объединения в один лот всех школ города Твери и установление условия допуска – наличие муниципального контракта не менее 20% от стоимости заказа). При этом УФАС установил что, при проведении торгов был значительно сужен круг возможных претендентов (с 2011 по 2013 гг. их количество составляло ~ 11 различных компаний и индивидуальных предпринимателей), а пройти «предквалификационный барьер» смогли только 2-е иногородние компании, составляющие одну группу лиц. В результате победителями конкурса стали участники, представившие ценовые предложения с незначительным снижением начальной (максимальной) цены контракта; предложение участников закупки – тверских предпринимателей, в

связи с тем, что такие участники не были допущены к этапу оценки заявок, конкурсной комиссией не учитывались.

Победителем конкурсов стало Общество «ООО», г. Москва. Вместе с тем, в связи с тем, что договоры по итогам конкурса были уже заключены, итоги конкурса отменены не были.

2015 год

В 2015 году в качестве критериев конкурса были установлены членство участника закупки в саморегулируемой организации и наличие добровольной сертификации. Ранее данные документы не требовались. Вместе с тем, в Тверской области отсутствуют саморегулируемые организации в сфере организации питания, аккредитованные организации, проводящие сертификацию услуг. Срок рассмотрения заявлений о членстве в СРО и о сертификации составляет более 3 месяцев. Срок подачи заявок на участие в конкурсе составляет 1 месяц. Участник торгов Общество «ООО» зарегистрированный в г. Москва, являлся членом СРО и имел сертификат качества услуг. Таким образом, тверские организации были поставлены в заранее невыгодное положение.

Решениями УФАС по Тверской области Управление образования города Твери, Управление муниципального заказа города Твери, а также школы города Твери признаны нарушившими требования частей 1 и 9 статьи 32 Закона № 44-ФЗ.

В 2015 году при проведении торгов по организации горячего питания в школах города Твери не были установлены минимальные или максимальные количественные значения нестоимостного критерия квалификация участника закупки – трудовые ресурсы (ранее в аналогичных торгах значения данного критерия были установлены).

В качестве примера можно привести следующую закупку.

Победитель – Общество «ООО», г. Москва предложило более 100 поваров для школ, предложенная цена составила несколько менее 5 млн руб.

Общество «ТТТ» г. Тверь, предложило чуть более 50 поваров для школ, предложенная цена несколько более 4 млн руб.

При этом не имеет значение место жительства работников (г. Москва, г. Липецк, г. Тверь или др.). Основное требование – работа по основному месту работы.

Решением УФАС по Тверской области действия Управления образования города Твери, Управление муниципального заказа города Твери, а также школы города Твери квалифицированы по п.2 ч.1 ст.17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 - ФЗ «О защите конкуренции» - создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом.

2016 год

В 2016 году опубликованы извещения о проведении конкурсов на оказание услуг по организации горячего питания в детских оздоровительных лагерях.

В конкурсной документации также не установлены минимальные или максимальные количественные значения нестоимостного критерия квалификация участника закупки – трудовые ресурсы.

Кроме того из положений конкурсной документации по сравнению с предыдущими годами исключены обязательные требования к квалификации поваров – исключены разряды поваров. Таким образом, из критерия «квалификация участника закупки» исключен показатель, определяющий степень квалификации работника.

В настоящее время жалоба предпринимателей на ограничение конкуренции находится на рассмотрении в Управлении Федеральной антимонопольной службы по Тверской области.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 04.02.2015 № 99 (ред. от 07.12.2015) установлены дополнительные требования к участникам закупки при оказании услуг общественного питания и (или) поставки пищевых продуктов, закупаемых для организаций, осуществляющих образовательную деятельность, медицинских организаций, организаций социального обслуживания, организаций отдыха детей и их оздоровления в случае, если начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) превышает 500 тыс. рублей – наличие опыта исполнения (с учетом правопреемства) контракта (договора) на оказание услуг общественного питания и (или) поставки пищевых продуктов за последние три года до даты подачи заявки на участие в соответствующем конкурсе. При этом стоимость ранее исполненного контракта (договора с бюджетным учреждением) составляет не менее 20 процентов начальной (максимальной) цены контракта.

Ограничение конкуренции тверских организаций и предпринимателей на рынке организации горячего питания в школах и детских образовательных лагерях на протяжении длительного периода времени, практически полностью исключает возможность их участия в аналогичных конкурсах на будущее время.

Кейс 2. Коррупционный риск – широта дискреционных полномочий – отсутствие механизма сопоставления заявок

11 марта 2015 года организатор торгов - Департамент благоустройства и потребительского рынка администрации города Твери – опубликовал на официальном сайте www.tver.ru конкурсную документацию по выбору администраторов ярмарок на территории города Твери.

В конкурсной документации отсутствовал механизм оценки и сопоставления заявок. Фактически оценка участников торгов проводилась по одному критерию – внешний вид ярмарочной территории. Таким образом выбор лучшего конкурсного предложения зависел от субъективного мнения членов конкурсной комиссии.

Решениями Управления Федеральной антимонопольной службы по Тверской области Департамент благоустройства и потребительского рынка администрации города Твери признан нарушившим часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции в связи с отсутствием порядка оценки и сопоставления заявок.

Решением Арбитражного суда Тверской области отказано в удовлетворении заявления Департамента благоустройства и потребительского рынка администрации города Твери о признании незаконным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Тверской области, решением, которым Департамент благоустройства и потребительского рынка администрации города Твери и Конкурсная комиссия признаны нарушившими часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении вышеуказанного конкурса по выбору администраторов ярмарок.

Решением Арбитражного суда Тверской области признаны незаконными торги на право исполнять обязанности администратора ярмарок по отдельным территориям г. Тверь.

Постановлением Четырнадцатого Арбитражного апелляционного суда решение Арбитражного суда Тверской области оставлено без изменения и вступило в законную силу.

Информация УФАС по Тверской области: примеры нарушений в сфере закупок в 2016 году

Пример 1.

Департамент необоснованно объединил в одном лоте работы по содержанию дорог города Твери (работы могут выполняться неквалифицированной рабочей силой) и работы по разработке схем организации дорожного движения по объектам улично-дорожной сети (выполняются с привлечением специалистов в области градостроительной деятельности, дорожной деятельности, обеспечения безопасности дорожного движения, экологической безопасности и технического регулирования), что повлекло:

- ограничение количества участников закупки (в совокупности с увеличением обеспечения заявки и увеличением обеспечения исполнения контракта повлекло неэффективность закупки (один участник закупки и возможность заключения контракта по начальной (максимальной) цене);
- единственным участником закупки стал МУП, с которым был заключен контракт по начальной (максимальной) цене – более 400 млн рублей.

Результатом необоснованного объединения работ в один лот явилось не только ограничение конкуренции (невозможности участия в закупках претендентов, специализирующихся на разработке схем организации дорожного движения), но и неэффективное расходование бюджетных средств в связи с отсутствием аукционной ситуации. Выводы Тверского УФАС России подтверждены тремя судебными инстанциями.

Пример 2.

Действиями Управления муниципального заказа администрации города Твери и образовательными учреждениями города Твери при осуществлении закупок услуг по организации горячего питания созданы необоснованные преимущественные условия отдельным участникам конкурса, обладающим значительными кадровыми возможностями, и условия по ограничению конкуренции.

Выявленное нарушение оказывает негативное влияние на конкурентную среду (на количество потенциальных участников торгов), поскольку прослеживаемый приоритет в сторону обладающих значительными кадровыми возможностями организаций (значительное количество специалистов), при том, что такие специалисты не задействованы в процессе оказания услуг, ставит участников рынка услуг по организации горячего питания города Твери, являющихся субъектами малого предпринимательства, в заведомо неравное положение. Способно негативно влиять на конкурентную среду в перспективе.

III.3. Тюменская область

Как показала практика УФАС по Тюменской области, в 2016 году нарушения, которые допускаются заказчиками (уполномоченными органами) и закупочными комиссиями при осуществлении закупок, выражались в следующих действиях:

- отсутствие в документации о закупке единого документа, определяющего перечень и значения характеристик применяемого в ходе выполнения материала, что обуславливает необходимость поиска указанной информации в локальных сметах, проектной документации;
- неясность документации в том является ли установленное заказчиком значение изменяемым либо неизменяемым, в особенности в отношении диапазонных значений (например, фракция щебня, почвы);
- запутывание участника путем включения в графу «неизменяемые значения», требующих конкретизации характеристик Товара;
- ссылки в документации на недействующие или неприменимые к объекту закупки ГОСТы;
- слишком подробное и излишнее описание характеристик товара, включаемое в документацию с целью осложнения заполнения заявки, поскольку заказчик без соответствующих испытаний и исследований не сможет проверить при приемке товара соответствие товара указанным значениям;

- установление в документации значений характеристик применяемого материала не в соответствии с ГОСТами при одновременном установлении требования о соответствии товара данным актам.

Осуществление закупок муниципальными образованиями путем заключения контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) на поставку товара выполнение работ оказание услуг на сумму, не превышающую 100 тыс. рублей, является на сегодняшний день актуальной темой, поскольку муниципальные образования, зачастую не желая осуществлять закупки конкурентными способами, используют именно способ закупки у ЕППИ на сумму не превышающую сто тыс. руб, по каждому отдельно взятому контракту. При том, что п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе не обязывает, а дает только право заказчикам осуществлять такие закупки.

Пример 1.

Так (в качестве примера), в 2016 году по запросу прокуратуры Тюменского муниципального района даны заключения о действиях заказчиков – администрации Новотарманского муниципального образования и Онохинского муниципального образования. При этом было установлено, что формально заказчиками не нарушены требования Закона о контрактной системе, поскольку осуществили закупки на основании пункта 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе.

Указанная статья имеет свои ограничения, так годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать пять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем пятьдесят миллионов рублей. Указанные ограничения годового объема закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не применяются в отношении Закупок, осуществляемых заказчиками для обеспечения муниципальных нужд сельских поселений.

Решением Думы Онохинского муниципального образования «Об утверждении бюджета Онохинского образования на 2016 и плановый период 2017 и 2018 годов» от 03.12.2015 года № 61, утвержден бюджет муниципального образования, согласно которому муниципальному образованию выделено более 1 млн рублей на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд в целях поддержки дорожного хозяйства в рамках содержания автомобильных дорог, в рамках муниципальной программы «Развитие дорожной инфраструктуры в Онохинском муниципальном образовании» на 2016-2018 годы. При этом заказчик имел возможность осуществить закупку конкурентным способом, однако разбивает данную сумму по сто тысяч рублей, включает в план - график на 2016 как закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) и заключает несколько контрактов, предметами которых являлось зимнее содержание дорог Онохинского муниципального образования.

Пример 2.

Аналогичный пример можно привести и по Новотарманскому муниципальному образованию. Согласно распоряжению Администрации Тюменского муниципального района №386 ро от 03.03.2015 года «Об утверждении перечня объектов для муниципальных нужд», Новотарманскому МО выделено более 2 млн рублей на ремонт оборудования Центральной котельной п. Новотарманский. Заказчик имел возможность разместить закупку конкурентным способом, однако также осуществляет закупку у единственного поставщика подрядчика исполнителя, аналогичным способом, разбивая данную сумму на несколько видов работ на сумму до 100 тыс. рублей и заключает несколько договоров.

Таким образом, муниципальные образования, пренебрегая конкурентными способами, используют способ закупки у единственного поставщика подрядчика исполнителя, не задумываясь над тем, что Закон о контрактной системе регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок, в том числе для достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования Российской Федерации), государственными

программами субъектов Российской Федерации (в том числе региональными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования субъектов Российской Федерации), муниципальными программами.

2. Тюменским УФАС России что в 2016 году в сфере муниципальных закупок принято 19 решений, вынесенных по фактам нарушений по части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2007 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

При проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках при закупке товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц (далее - Закон о закупках) были установлены следующие нарушения:

- 1) При проведении конкурсных отборов на выполнение работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах (замене лифтового оборудования) Муниципальное казенное учреждение г. Тюмень, допустило ряд нарушений, выразившихся в предъявлении требований к участникам, не предусмотренных конкурсной документацией, и в неправомерном отказе в допуске к участию.
- 2) Муниципальным казенным учреждением города Ишима был проведен открытый конкурс по отбору подрядных организаций для разработки проектной документации на проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, не в соответствии с действующим законодательством. Заказчик при проведении закупки не учел изменения в законодательстве и а именно вступление в силу Постановления Правительства Российской Федерации от 01.07.2016 №615.
- 3) Муниципальное автономное общеобразовательное учреждение при проведении запроса котировок на оказание услуг по физической охране, допустило нарушение, выразившееся в размещении в единой информационной системе документации о закупке, нарушении срока размещения в единой информационной системе протокола рассмотрения и оценки котировочных заявок, нарушении срока заключения договора с победителем закупки, установлении в техническом задании требования о фактическом местонахождении частного охранного предприятия (филиала) на территории г. Тобольска, а также установлении в Положении о закупках срока заключения договора по результатам закупки, не учитывающего закрепленной в Законе о закупке и Законе о защите конкуренции минимального срока, в течение которого договор по результатам закупки не может быть заключен.
- 4) Муниципальные автономные дошкольные образовательные учреждения г. Тюмени при проведении запроса котировок на поставку продуктов питания (молоко, молочные продукты), установив в документации о закупке требование к месту производства поставляемого товара (молочной продукции) - г. Тюмень, Тюменская область, нарушили ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции, что привело к ограничению конкуренции.

Кроме того, большинство указанных дошкольных образований незаконно заключили договоры по результатам закупочных процедур, а также установили в Положении о закупке требование к сроку заключения договора без учета минимального срока (10 дней), в течение которого договор по результатам закупки не может быть заключен. Установление в Положении о закупках срока заключения договора по результатам закупки, не учитывающего закрепленной в Законе о закупке и Законе о защите конкуренции процедуры административного контроля со стороны антимонопольного органа, фактически исключает применение оперативных мер, предусмотренных статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, лишает обращение с соответствующей жалобой какого-либо юридического смысла, а потому направлено против прав участников закупки.

Исходя из анализа всех нарушений, допущенных заказчиками, следует, что основными причинами таких нарушений, является, прежде всего субъективный фактор - это слабое знание исполнителями положений Закона о контрактной системе и Закона о закупках, недооценка важности и значимости безусловного выполнения всех предусмотренных Законом процедур для соблюдения прав участников

закупочной деятельности, недооценка возросшего объема работы заказчиков и их комиссий по осуществлению всех закупочных процедур.

П1.4. Краснодарский край

(Источник: [официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей](#))

Задолженность бюджетных учреждений Краснодарского края перед предпринимателем полностью погашена 21.07.2015.

В адрес Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Краснодарском крае поступило обращение директора компании (ООО) из Северского района, осуществляющей деятельность в области информационных технологий, о невыполнении бюджетными образовательными учреждениями своих обязательств по оплате исполненных муниципальных контрактов.

В 2014 году указанная организация заключила муниципальные контракты с 13 муниципальными учреждениями, подведомственными управлению образования администрации МО Северский район на оказание информационных услуг в сети «Интернет». Услуги на протяжении срока действия контракта оказывались своевременно и в полном объеме. Претензий со стороны заказчиков к качеству их оказания не поступало. Однако во втором полугодии 2014 года оплаты по контрактам прекратились. На момент обращения к Уполномоченному задолженность составила более 180 000 рублей.

Уполномоченный изучил и проанализировал все материалы, предоставленные с обращением, и по итогам его рассмотрения направил обращение в адрес главы Северского района Краснодарского края о предоставлении информации о причинах неисполнения муниципальными заказчиками обязательств по оплате исполненных муниципальных контрактов, а также оплате образовавшейся задолженности субъекту предпринимательской деятельности, обратившемуся к Уполномоченному.

В результате принятых мер, администрация МО Северский район Краснодарского края проинформировала Уполномоченного о возобновлении платежей по исполненным муниципальным контрактам и полном погашении образовавшейся задолженности в ближайшее время.

Таким образом, благодаря действиям Уполномоченного нарушенные права и законные интересы компании из Северского района были восстановлены.

П1.5. Республика Башкортостан

В Республике Башкортостан реализуется государственная программа в соответствии с Постановлением Правительства РБ от 14.07.2016 № 287 (ред. от 12.04.2017) "Об утверждении государственной программы "Экономическое и инвестиционное развитие Республики Башкортостан".

Одним из ключевых направлений реализации этой программы в 2016 году стала централизация муниципальных закупок на региональном уровне, осуществляемая в соответствии с Постановлением Правительства РБ от 30.04.2014 №207 (ред. от 27.06.2016) "О дополнительных мерах по совершенствованию системы централизованных закупок Республики Башкортостан" (вместе с "Изменениями, вносимыми в Постановление Правительства РБ от 22.10.2013 №468 "О мерах по совершенствованию системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Республики Башкортостан").

Деятельность Правительства РБ в указанной сфере осуществляется на основании п.1.12 Постановления Правительства РБ от 15.05.2015 №175 "Об утверждении Программы деятельности Правительства Республики Башкортостан на срок своих полномочий до 2019 года".

В рамках работ по формированию контрактной системы в регионе реализован комплекс мероприятий, направленный, в том числе, на развитие конкуренции в сфере закупок:

- определены правила осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд РБ (Постановление Правительства РБ от 20.12.2014 №613 (ред. от 15.05.2015) "Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Республики Башкортостан");
- утверждено примерное соглашение между РБ и находящимся на ее территории муниципальным образованием об осуществлении уполномоченным органом исполнительной власти РБ по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков РБ полномочий на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для муниципальных заказчиков и муниципальных бюджетных учреждений (Указ Главы РБ от 21.12.2015 № УГ-348);
- утвержден порядок осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг для нужд РБ (постановление Правительства РБ от 22.04.2015 г. № 138);
- определены Правила формирования и ведения рейтинга поставщиков (подрядчиков, исполнителей) РБ (Постановление Правительства РБ от 3.09.2015 г. № 354);
- сформирован комплекс мер по обеспечению эффективного участия организаций в закупках для государственных и муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений, а также в закупках отдельных видов юридических лиц (распоряжение Правительства РБ от 14.05.2015 года № 480-р);
- в рамках реализации мер по поддержке субъектов малого бизнеса в 2016 году организованы обучающие семинары-совещания для республиканских поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по вопросам участия в государственных и муниципальных закупках.

Целенаправленная работа по обеспечению информационной открытости и гласности закупочного процесса в комплексе с мероприятиями, направленными на качественное преобразование региональной системы государственных закупок, высоко оценена экспертами федерального уровня. Так, в рамках проекта «Национальный рейтинг прозрачности закупок - 2016» Республика пятый год подряд вошла в число регионов-лидеров с наивысшим баллом в категории «гарантированная прозрачность».

В то же время следует отметить, что заключение договора подряда с бюджетным учреждением не всегда служит гарантией своевременности и полноты расчетов. Наиболее распространенной причиной нарушения сроков оплаты является отсутствие у бюджетного учреждения финансирования, либо недостаточное финансирование, либо нецелевое использование бюджетных средств. Государственный и муниципальный заказчик не несет ответственности за несвоевременную оплату выполненных работ, связанную с несвоевременным поступлением бюджетных ассигнований на счет заказчика или изменением лимитов финансирования, предпринимателям часто приходится использовать своё право обращения в прокуратуру или суд с требованиями проведения расчетов.

Органами прокуратуры Республики на постоянной основе ведется мониторинг состояния задолженности государственных и муниципальных заказчиков Республики, иных заказчиков с государственным и муниципальным участием, перед хозяйствующими субъектами по контрактным и иным договорам.

Поскольку основная часть задолженности сосредоточена в г. Уфе и г. Нефтекамске, администрациями указанных городов разработаны графики погашения задолженности перед предпринимателями.

Показательны примеры по фактам неоплаты по муниципальным контрактам, выявленные в результате рассмотрения обращений, поступивших в адрес Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Башкортостан.

1. В Балтачевском районе Республики предприниматель по результатам аукционов заключил восемь муниципальных контрактов на строительство жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. Работы были выполнены и приняты по акту. То есть, со стороны предпринимателя условия контрактов выполнены в полном объеме. Оплата по контракту должна быть проведена по мере поступления средств из бюджета РБ в течение 10 календарных дней.

Однако, по трем контрактам 2015 года на сумму более 2,7 млн. руб. Администрация отказалась от выполнения своих обязательств, что послужило причиной обращения предпринимателя в суд. Обращение предпринимателя рассматривалось по Общественном совете по защите малого и среднего бизнеса при прокуратуре РБ. Администрация района перечислила предпринимателю задолженность за две квартиры в размере около 2,7 млн. руб.

2. ООО №1 в 2014-2015 гг. в ходе подготовки Республики Башкортостан и г. Уфы к саммитам ШОС и БРИКС выполнило капитальный ремонт многоквартирных жилых высотных домов (покраска стен фасадов, остекление лоджий и балконов) на сумму более 9 млн. рублей.

Все работы выполнены качественно и сданы в установленные сроки, но оплата работ не произведена.

На обращения Уполномоченного Администрация ГО г. Уфа ответила, что программа по проведению отдельных работ капитального ремонта общего имущества действует с 2014 по 2016 гг. Выделение субсидий из городского бюджета на оплату выполненных работ будет продолжено в течении 2016 г.

ООО «УЖХ Кировского района г. Уфы» информировало об оплате вышеуказанных работ по мере поступления субсидий из бюджета ГО г. Уфа, поскольку источником финансирования УЖХ является ГО г. Уфа.

Однако, заявителя данное обстоятельство не могло устраивать, поскольку по его утверждению, предприятие ежемесячно теряло на проценты от заемных денег 120 000 руб. (3% от 4 000 000 руб.) После вмешательства Уполномоченного долг постепенно погашается.

3. ООО №2 г. Уфа заключил муниципальные контракты «Капитальный ремонт детских садов» на общую сумму 1,1 млн. рублей. В июле 2016 работы выполнены в полном объеме.

Согласно договорам, оплата производится по факту выполненных работ, но не позднее 25.12.2016. Поскольку по состоянию на 27.12.2016 оплата не была произведена, директор ООО №2 обратился к Уполномоченному, мотивируя тем, что нарушение условий муниципального контракта в части оплаты работ препятствует развитию деятельности ООО №2, возникли проблемы с уплатой зарплаты и налогов.

После вмешательства Уполномоченного долг полностью погашен.

4. ООО №3 в 2014 г. согласно муниципальным контрактам выполнил работы по капитальному ремонту дворовых территорий и проездов к многоквартирным домам ГО г. Уфа.

Указанные работы в этот же год приняты Заказчиком – Управлением по обеспечению жизнедеятельности города Администрации ГО г. Уфа.

Однако, в результате неисполнения Заказчиком муниципального контракта по его оплате, перед Подрядчиком образовалась задолженность в сумме 37,5 млн. руб.

18.04.2016 Арбитражным судом утверждено мировое соглашение, согласно которому задолженность должна быть погашена в течении 3-х дней. В связи с невыполнением мирового соглашения 28.04.2016 Арбитражным судом РБ выдан исполнительный лист на принудительное исполнение и передан в финансовое управление Администрации ГО г.Уфа.

После вмешательства Уполномоченного долг частично погашен. В настоящее время ООО №3 уступил право требования задолженности ООО №3.1.

5. ООО №4 заключил с МБОУ СОШ № 9 Кировского р-на ГО г. Уфа РБ (далее – заказчик) муниципальный контракт в 2015г. на выполнение капитального ремонта фасада здания.

Все необходимые работы предпринимателем были выполнены в установленный контрактом срок, что подтверждается актами выполненных работ. Образовалась задолженность свыше 4,3 млн. руб. Указанную задолженность Заказчик объяснил отсутствием бюджетного финансирования, пояснив,

что оплата за выполненные работы будет производиться по мере поступления денежных средств из бюджета ГО г. Уфа РБ до 31.12.2016.

После вмешательства Уполномоченного муниципалитет полностью рассчитался с предпринимателем.

6. В конце августа 2016 г. поступило обращение директора ООО №5 по факту неисполнения решения Арбитражного суда о взыскании с Администрации МР Салаватский район более 3,5 млн. руб. за проведение капитального ремонта жилого дома по муниципальному контракту. Исполнительный лист по обязательству начальника Финансового управления находился в службе судебных приставов Салаватского района с мая 2015 года. По инициативе Уполномоченного состоялся личный прием заместителя руководителя УФССП по РБ с заявителем, по результатам которого сумма долга была полностью погашена в декабре 2016 г.

7. Обращение ООО №6 по факту неоплаты муниципального контракта на сумму свыше 300 тыс. рублей за выполненные работы за август и сентябрь 2016 года по оказанию транспортных услуг при проведении Всероссийской сельскохозяйственной переписи населения в Кармаскалинском районе. По результатам выезда в район Уполномоченного и проведения согласительных процедур с администрацией Кармаскалинского района проблема была решена в течение трех дней.

8. ООО №7 обратилось с жалобой на невыполнение условий муниципального контракта, заключенного в декабре 2014 года. Подрядчик обязался выполнить капитальный ремонт канализационной насосной станции в одном из районов г. Уфы до конца июня 2015 г. на сумму 8,2 млн. руб.

Организация исполнила контракт в полном объеме и в срок, при этом требуемые строительные материалы, конструкции и оборудование приобрела за свой счет. Однако заказчик, приняв работы по актам, оплату не производил. После вмешательства Уполномоченного, в декабре 2016г. долг перед предпринимателем был частично оплачен. Прокуратура республики внесла в адрес Администрации представление об устранении нарушений требований законодательства о контрактной системе и бюджетного законодательства. В феврале 2017 г. долг полностью погашен.

В данном виде проблема несвоевременной выплаты по исполнению государственных и муниципальных закупок, негосударственный подход со стороны должностных лиц на местах серьезно усложняет декларируемое руководством страны взаимопонимание власти и бизнеса, препятствует развитию бизнеса, при этом предприниматели тратят много времени, сил и средств для отстаивания своих законных прав и интересов.

В 2017 г. обращения от субъектов малого и среднего бизнеса по проблемам выплаты задолженности по исполненным государственным и муниципальным контрактам в адрес Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Башкортостан не поступали.

П1.6. Ярославская область

Согласно имеющейся в Контрольно-счетной палате Ярославской области в 2016 году контрольно-счетными органами муниципальных образований Ярославской области было проведено 86 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по аудиту в сфере закупок, проверен 391 муниципальный заказчик.

В ходе осуществления аудита в сфере закупок контрольно-счетными органами муниципальных образований области были установлены нарушения законодательства о контрактной системе у 146 муниципальных заказчиков на общую сумму 87,8 млн. руб.

Основные нарушения законодательства о контрактной системе контрольно-счетными органами были установлены на следующих стадиях:

- планирование муниципальных закупок (нарушение порядка формирования, утверждения и ведения плана закупок, плана-графика закупок и порядка их размещения в единой информационной системе; нарушения при обосновании муниципальных закупок);
- проведение конкурентных процедур (нарушение выбора конкурентного способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя); включение в документацию (извещение) о закупке требований к объекту закупки, приводящих к ограничению конкуренции; несоблюдение требований к содержанию документации (извещения) о закупке);
- заключение, исполнение муниципальных контрактов (невключение в контракт (договор) обязательных условий; нарушения условий реализации контрактов (договоров), в том числе сроков реализации, включая своевременность расчетов по контракту (договору); неприменение мер ответственности по контракту (договору).

По результатам проведения аудита в сфере закупок контрольно-счетными органами направлено объектам контроля 30 представлений и 11 предписаний, 2 обращения – в органы антимонопольной службы, 5 обращений – в Управление по противодействию коррупции Правительства Ярославской области, по 4 из которых возбуждены дела об административных правонарушениях.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ОПРОСНИКИ, ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ДЛЯ СБОРА ИНФОРМАЦИИ В ПИЛОТНЫХ РЕГИОНАХ ПРОЕКТА

ОПРОСНИК (Первая фаза)

В рамках проекта ПРЕКОП II, одним из направлений которого является исследование коррупционных практик, влияющих на процесс проведения муниципальных закупок (рабочая группа № 2), реализуется сбор информации.

В качестве основного источника информации предполагается использование данных Уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации.

В соответствии с указанием Уполномоченного по защите прав предпринимателей при Президенте Российской Федерации Б.Ю. Титова основной акцент проекта на данном этапе возлагается на органы местного самоуправления. Поскольку [субъект РФ] является пилотным регионом в рамках данного проекта, прошу Вас оказать содействие и предоставить в электронном виде имеющуюся информацию об обращениях субъектов предпринимательской деятельности, связанных с нарушениями в сфере муниципальных закупок, и результатах их рассмотрения Уполномоченным по защите прав предпринимателей [субъекта РФ] (материалы, содержащие описание конкретных случаев).

Также прошу Вас оказать возможное содействие в предоставлении иной информации, которая могла бы использоваться при анализе коррупционных практик в сфере закупок на муниципальном уровне, в том числе:

- о применении общественных процедур и иных форм придания публичности, в том числе посредством СМИ и Интернет, в отношении случаев нарушения порядка муниципальных закупок, имеющих коррупционный характер;
- о действующих в [субъекте РФ] эффективных антикоррупционных механизмах в сфере муниципальных закупок, в том числе организационного, информационного, методического и иного характера, а также о результатах их применения;
- о результатах аудита муниципальных закупок контрольно-счетными органами муниципальных образований в соответствии со статьей 98 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (статистическая информация и материалы, содержащие описание конкретных случаев);
- о результатах деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок, в соответствии со статьей 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ в части выявления и противодействия коррупционным практикам за 2016 год (статистическая информация и материалы, содержащие описание конкретных случаев);
- о результатах деятельности территориального управления Федеральной антимонопольной службы в части выявления и устранения нарушений в сфере осуществления закупок на муниципальном уровне за 2016 год, в том числе в соответствии со статьями 99, 106 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, статьей 17 Федерального закона от 26 июля 2007 г. № 135-ФЗ (статистическая информация и материалы, содержащие описание конкретных случаев).

Поскольку сроки, отведенные в рамках проекта для сбора данных, весьма ограничены (**до 31 января 2017 года**), был бы особенно благодарен Вам за возможно оперативный ответ по электронной почте (smirnoff@nisse.ru).

ОПРОСНИК (Вторая фаза)

В рамках проекта ПРЕКОП II, одним из направлений которого является **исследование коррупционных практик, влияющих на процесс проведения муниципальных закупок** (проводится рабочей группой № 2), реализуется очередной этап, основной задачей которого, в соответствии с пожеланием главного партнёра проекта – Уполномоченного по защите прав предпринимателей при Президенте Российской Федерации Б.Ю. Титова – является выработка конкретных предложений по противодействию коррупционным практикам выявленных в ходе исследования, в том числе и для органов местного самоуправления.

В качестве основного источника информации, как и на первоначальном этапе, предполагается использовать данные, полученные по результатам запроса к Уполномоченным по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации.

Поскольку [субъект РФ] является пилотным регионом в рамках данного проекта, прошу Вас поработать во взаимодействии с органами местного самоуправления и представить следующую информацию в электронном виде:

1) о конкретных трудностях и препятствиях в осуществлении закупок органами местного самоуправления, влияющих на риски возникновения коррупционных практик, связанных в том числе с:

- составлением планов и планов-графиков закупок, включая обоснование, нормирование, обязательное общественное обсуждение закупок, обоснование начальной (максимальной) цены контракта;
- осуществлением закупки, включая поиск и привлечение к участию эффективных поставщиков, выбор способа определения поставщиков, описание объекта закупки, осуществление закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных НКО;
- контролем в сфере закупок и обжалованием закупок;
- организацией контрактной службы и размещением информации в ЕИС;
- своевременной оплатой закупок и возвратом обеспечительных платежей;
- принятием муниципальных нормативных правовых актов в сфере закупок;
- иными особенностями контрактной системы на муниципальном уровне.

2) о действующих в [субъекте РФ] и отдельно на уровне муниципалитетов эффективных антикоррупционных механизмах в сфере муниципальных закупок, в том числе организационного, информационного, методического и иного характера, а также о результатах их применения;

3) о предложениях органов местного самоуправления (и иных органов и организаций) по совершенствованию контрактной системы в сфере закупок на муниципальном уровне, нацеленных на противодействие коррупционным практикам, в том числе:

- по совершенствованию нормативно-правового регулирования в сфере закупок;
- по оптимизации закупочных процедур;
- по оптимизации контроля в сфере закупок;
- по применению ключевых показателей эффективности закупок;
- по применению механизмов финансирования закупочной деятельности;
- по применению закупок для развития экономики муниципального образования.

Также прошу Вас оказать возможное содействие в предоставлении следующей информации:

- об обращениях субъектов предпринимательской деятельности, связанных с нарушениями в сфере муниципальных закупок, и результатах их рассмотрения Уполномоченным по защите прав предпринимателей [субъекта РФ] в 2014-2017 гг. (материалы, содержащие описание конкретных случаев);

- о результатах аудита муниципальных закупок контрольно-счетными органами муниципальных образований в соответствии со статьей 98 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (статистическая информация и материалы, содержащие описание конкретных случаев);
- о результатах деятельности территориального управления Федеральной антимонопольной службы в части выявления и устранения нарушений в сфере осуществления закупок на муниципальном уровне за 2014-2017 годы, в том числе в соответствии со статьями 99, 106 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, статьей 17 Федерального закона от 26 июля 2007 г. № 135-ФЗ (статистическая информация и материалы, содержащие описание конкретных случаев);
- о результатах деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок, в соответствии со статьей 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ в части выявления и противодействия коррупционным практикам за 2014-2017 годы (статистическая информация и материалы, содержащие описание конкретных случаев).

Поскольку сроки, отведенные в рамках проекта для сбора данных, к сожалению, весьма ограничены (до **26 мая 2017 года**), был бы особенно благодарен Вам за возможно оперативный ответ по электронной почте (smirnoff@nisse.ru).

ОПРОСНИК (Третья фаза)

В рамках проекта ПРЕКОП II, одним из направлений которого является **исследование коррупционных практик, влияющих на процесс проведения муниципальных закупок** (проводится рабочей группой № 3), реализуется очередной этап, основной задачей которого, в соответствии с пожеланием главного партнёра проекта - Уполномоченного по защите прав предпринимателей при Президенте Российской Федерации Б.Ю. Титова - является выработка конкретных предложений по противодействию коррупционным практикам выявленных в ходе исследования, в том числе и для органов местного самоуправления.

В качестве одного из источников информации, как и на предшествующих этапах, предполагается использовать данные, полученные по результатам запроса к Уполномоченным по защите прав предпринимателей Российской Федерации в пилотных регионах проекта.

Поскольку [субъект РФ] является пилотным регионом в рамках данного проекта, прошу Вас поработать во взаимодействии с органами местного самоуправления и представить следующую информацию в электронном виде:

- 1) о действующих в [субъекте РФ] и отдельно на уровне муниципалитетов эффективных антикоррупционных механизмах в сфере муниципальных закупок, в том числе организационного, информационного, методического и иного характера, а также о результатах их применения;
- 2) об обращениях субъектов предпринимательской деятельности, связанных с нарушениями в сфере муниципальных закупок, и результатах их рассмотрения Уполномоченным по защите прав предпринимателей [субъекта РФ] в 2014-2017 гг. (материалы, содержащие описание конкретных случаев).
- 3) о результатах деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок, в соответствии со статьей 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ в части выявления и противодействия коррупционным практикам за 2014-2017 годы: статистическая информация и материалы, содержащие описание наиболее показательных случаев (при наличии соответствующей информации).

Просьба представить запрашиваемую информацию по следующей электронной почте: nmaslova@hse.ru в срок до **29 июня 2018 года**. В случае возникновения уточняющих вопросов по содержанию анкеты их также можно направлять по указанному адресу электронной почты.