



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

www.coe.int/PRECOPII

Технический документ

**Обзор законодательства, регулирующего закупки в Российской Федерации на
региональном и муниципальном уровнях, и анализ его соответствия
международным стандартам и лучшим практикам**

Авторы:

Арам Хагагордян и Наталья Маслова

Эксперты Совета Европы

Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» — ПРЕКОП II является продолжением проекта «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик» — ПРЕКОП РФ. Проект ПРЕКОП II уделяет пристальное внимание проблемам коррупции на муниципальном уровне в отдельных регионах Российской Федерации в силу того, что именно на муниципальном уровне малые и средние предприятия сталкиваются с наибольшим числом различных административных барьеров и коррупционных практик.

<p><i>Отдел по вопросам сотрудничества в сфере борьбы с экономическими преступлениями (ECCD)</i></p> <p><i>Департамент по борьбе с преступностью</i></p> <p><i>Генеральный директорат по правам человека и верховенству права, Совет Европы</i></p> <p><i>67075 Strasbourg CEDEX France</i></p> <p><i>Тел.: +33(0)3 90 21 42 14</i></p> <p><i>Факс: + 33(0)3 88 41 27 05</i></p> <p><i>Эл. почта: maia.mamulashvili@coe.int</i></p> <p><i>www.coe.int/econcrime</i></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>
---	--



1	РЕЗЮМЕ	5
2	ВВЕДЕНИЕ	7
	2.1 Цели и задачи исследования.....	7
	2.2 Методология исследования.....	8
3	ОБЗОР РОССИЙСКИХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ И ПРИНЦИПОВ В СФЕРЕ ЗАКУПОК	9
	3.1 Обзор российского законодательства в сфере закупок.....	9
	3.2 Международно-правовые документы и принципы государственных закупок	15
	3.2.1 Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции	15
	3.2.2 Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках	16
	3.2.3 Соглашение ВТО по правительственным закупкам	17
	3.2.4 Правовые документы ЕС в сфере государственных закупок	18
	3.2.5 Правовые документы ОЭСР в сфере государственных закупок.....	19
4	ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКУПОК НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ	21
	4.1 Информационные системы в сфере закупок	21
	4.2 Типовые контракты, типовые условия контрактов, типовые формы	37
	4.3 Обоснование начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).....	47
	4.4 Согласование параметров закупки.....	51
	4.5 Регулирование описания объектов закупки.....	55
	4.6 Регулирование закупок «малого объема».....	58
	4.7 Исполнение контрактов	67
	4.8 Ведомственный контроль	72
	4.9 Мониторинг.....	77
5	ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	88
	5.1 Основные выводы	88
	5.2 Рекомендации.....	89



СОКРАЩЕНИЯ

ЕС	Европейский Союз
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВТО	Всемирная торговая организация
СПЗ	Соглашение ВТО по правительственным закупкам
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
КПК ООН	Конвенция ООН против коррупции
ЮНСИТРАЛ	Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли
УНП ООН	Управление ООН по наркотикам и преступности
Федеральный закон № 44-ФЗ	Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
ФАС России	Федеральная антимонопольная служба России
Федеральный закон № 223-ФЗ	Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»
Закупки «малого объема»	Закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), осуществляемые в соответствии с п.4, п.5 ч.1 ст. 93 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ
ЕИС	Единая информационная система в сфере закупок
Инструмент IPI	International Procurement Instrument – Инструмент регулирования участия иностранных компаний в государственных закупках



1 РЕЗЮМЕ

Целью данного документа является анализ и сопоставление российского опыта правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с международными стандартами в этой области и выработка рекомендаций, которые могут способствовать усовершенствованию соответствующего законодательства, правоприменительной практики и борьбы с коррупционными проявлениями в сфере закупок. Вместе с тем анализ не охватывает всех аспектов законодательного регулирования процесса закупок в России, а сфокусирован на отдельных вопросах, наиболее значимых с точки зрения потенциала противодействия коррупции в сфере закупок.

Анализ российского федерального, регионального и муниципального законодательства и моделей правового регулирования контрактной системы, проведенный в пятнадцати пилотных регионах проекта ПРЕКОП II¹ показывает, что законодательство в целом отвечает общепризнанным международным принципам осуществления государственных закупок. На федеральном уровне установлены требования к порядку осуществления всех этапов закупочного цикла, начиная от этапа планирования и заканчивая исполнением контракта. Установлены единые правила осуществления закупок для всех уровней власти (федерального, регионального и муниципального). Вместе с тем, региональные и муниципальные власти имеют определенные возможности для дополнительного регулирования процесса закупок, направленного на повышение эффективности закупок, в том числе за счет предотвращения ошибок и злоупотреблений в сфере закупок. При этом, принимаемые на региональном и муниципальном уровнях правовые акты должны соответствовать нормативным правовым актам, принятым на федеральном уровне.

Следует, однако, отметить, что российское законодательство в сфере государственных закупок весьма объемно и содержит большое количество нормативных актов, необходимость в которых может вызывать сомнение. Многие страны имеют более компактное и при этом эффективно работающее законодательство.

Контрактная система в России основывается на принципах открытости и прозрачности информации о контрактной системе, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок. Повышению открытости государственных закупок в России будет способствовать и переход на электронную форму реализации конкурентных закупок.

Информационное обеспечение процесса закупок играет важную роль в соблюдении принципа открытости и прозрачности, представляя собой возможность для контроля и управления системой закупок. В Российской Федерации законодательно закреплён свободный и безвозмездный доступ к информации о закупках, как и справедливое, равное и беспристрастное отношение ко всем поставщикам, то есть международные принципы в области государственных закупок получили должное отражение в

¹ Республики Башкортостан, Карелия, Татарстан, Удмуртская Республика, Краснодарский, Приморский, Ставропольский края, Иркутская, Курская, Ростовская, Смоленская, Тверская, Тюменская, Ярославская области.

российском праве. Вместе с тем, возможности информационного обеспечения процесса закупок на сегодняшний день не используются в полном объеме. Региональное и муниципальное регулирование в сфере закупок обладает большим потенциалом обеспечения эффективного функционирования системы закупок субъектов Российской Федерации или муниципальных образований за счет повышения качества информационного обеспечения процесса закупок, а также осуществления иных мероприятий, направленных на оптимизацию закупочной деятельности и способствующих сокращению ошибок и злоупотреблений в сфере закупок.

На основе вышеуказанного анализа практики регулирования процесса закупок на региональном и муниципальном уровнях выработаны конкретные рекомендации с учетом передового международного опыта и его применимости в условиях Российской Федерации в целях усовершенствования действующего правового регулирования, правоприменительной практики и борьбы с коррупционными проявлениями в сфере закупок. Данные рекомендации заключаются в необходимости обеспечения на региональном и муниципальном уровнях реализации следующих мер:

1. Совершенствование информационного обеспечения процесса закупок;
2. Обеспечение стандартизации условий закупки;
3. Исключение закупки по завышенным ценам;
4. Согласование условий закупки в целях предотвращения случаев закупок с нарушением требований законодательства, неэффективных закупок;
5. Исключение ограничения конкуренции при описании объекта закупки;
6. Регламентация закупок «малого объема»;
7. Дополнительный контроль результатов исполнения контракта;
8. Обеспечение результативности ведомственного контроля;
9. Регулярная разносторонняя оценка результатов правоприменительной практики.



2 ВВЕДЕНИЕ

2.1 Цели и задачи исследования

Целью данного Технического документа является сопоставление российского опыта правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – контрактная система) с международными стандартами в этой области и выработка рекомендаций, которые могут способствовать усовершенствованию соответствующего законодательства, правоприменительной практики и борьбы с коррупционными проявлениями в сфере закупок. Настоящий анализ не охватывает всех аспектов законодательного регулирования процесса закупок в России, а сфокусирован на отдельных вопросах, наиболее значимых с точки зрения потенциала противодействия коррупции в сфере закупок. Перечень таких вопросов был определен с учетом результатов семинара «Коррупционные практики, влияющие на процесс проведения закупок на муниципальном уровне в Российской Федерации», проведенном 5 июля 2018 года в Курске, и включает следующие темы:

- Информационные системы в сфере закупок;
- Типовые контракты, типовые условия контрактов, типовые формы;
- Обоснование начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);
- Согласование параметров закупки;
- Регулирование описания объектов закупки;
- Регулирование закупок «малого объема»;
- Исполнение контрактов и Ведомственный контроль.

Для достижения обозначенной цели были поставлены и реализованы следующие задачи:

1. Проанализированы международные акты, а также российское федеральное, региональное и муниципальное законодательство в пятнадцати пилотных регионах проекта (Республики Башкортостан, Карелия, Татарстан, Удмуртская Республика, Краснодарский, Приморский, Ставропольский края, Архангельская, Иркутская, Курская, Ростовская, Смоленская, Тверская, Тюменская и Ярославская области);
2. Проведено сопоставление российской модели правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с международными стандартами;
3. Выработаны рекомендации по совершенствованию российского законодательства, которые могут способствовать оптимизации как законодательства в сфере закупок, так и правоприменительной практики с учетом передового международного опыта;
4. Проведено обсуждение выработанных рекомендаций с участием партнеров и бенефициаров проекта, в том числе региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей и экспертов.



2.2 Методология исследования

Методология настоящего исследования основывается на сравнительном и формально-юридическом анализе текстов нормативных актов, иных источников права и актов рекомендательного характера, в частности:

- международных стандартов регулирования в сфере закупок (ООН, ВТО, ОЭСР, Европейский Союз, и др.);
- федерального законодательства, регулирующего сферу закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- законодательства субъектов РФ и законодательства органов местного самоуправления в пятнадцати пилотных регионах проекта, передовых практик в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- основных выводов и рекомендаций Технического документа [«Размеры, формы и проявления коррупции в процессе проведения закупок на муниципальном уровне в Российской Федерации»](#), подготовленного в рамках проекта «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» – ПРЕКОП II²;
- результатов двух семинаров (5 июля 2018 г. в Курске, 18 декабря 2018 г. в Москве) по проблемам закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и других семинаров, проведенных в рамках проекта ПРЕКОП II;
- материалов и исследований, подготовленных в рамках деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

Сопоставление выводов и наблюдений, полученных по указанным направлениям, создает основу для выработки перспективных предложений по оптимизации российского законодательства о контрактной системе и регулированию закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

² 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., доступно на сайте <https://www.coe.int/precop-ii>



3 ОБЗОР РОССИЙСКИХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ И ПРИНЦИПОВ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

3.1 Обзор российского законодательства в сфере закупок

Законодательство о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд базируется³ на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и состоит из Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) и других федеральных законов, регулирующих отношения, связанные с планированием закупок, определением поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключением и исполнением контрактов, мониторингом, аудитом и контролем за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – законодательство о контрактной системе).

Контрактная система основывается на принципах⁴ открытости и прозрачности информации о контрактной системе, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Федеральным законом № 44-ФЗ установлены единые правила осуществления закупок для государственных и муниципальных заказчиков. При этом, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены Федеральным законом № 44-ФЗ, применяются правила международного договора⁵. Указанным законом определен закрытый перечень⁶ применяемых способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), условия и порядок применения таких способов. Установлен исчерпывающий перечень⁷ случаев закупок вне конкуренции. Также сформулированы условия⁸ проведения закрытых способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), осуществление которых возможно только по согласованию с Федеральной антимонопольной службой (далее – ФАС России)⁹. Федеральным законом № 44-ФЗ установлены требования к контракту¹⁰, заключаемому в результате закупки, в том числе установлен предельный срок¹¹ оплаты заказчиком поставленного товара,

³ Ст. 2 Федерального закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁴ Ст. 6 Федерального закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁵ Ч.4 ст.2 Федерального закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁶ Ст. 24 Федерального закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁷ Ч.1 ст. 93 Федерального закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁸ Ч.2 ст. 84 Федерального закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁹ За исключением закупок, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке и реализации государственной политики в области обороны, государственного управления в области обеспечения безопасности Российской Федерации, и их подведомственными учреждениями и предприятиями.

¹⁰ Ст. 34 Федерального закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

¹¹ Ч. 13.1 ст. 34 Федерального закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.



выполненной работы, оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта. Кроме того, предусмотрена разработка федеральными органами исполнительной власти типовых контрактов, типовых условий контрактов¹². Правительством Российской Федерации определены¹³ случаи и условия их применения.

Принцип открытости и прозрачности информации о контрактной системе обеспечивается средствами Единой информационной системы в сфере закупок¹⁴ (далее ЕИС). В ЕИС содержится¹⁵ подробная информация о каждой закупке: план закупок и план-график, предусматривающие соответствующую закупку, извещение и документация о закупке, протоколы, составленные в процессе осуществления закупок, информация о заключенном контракте, отчет о ходе и результатах исполнения контракта, информация о жалобах участников закупки (при наличии), результаты контрольных мероприятий. Законодательство о контрактной системе не только определяет перечень документов, которые должны быть представлены в ЕИС в процессе закупок, но и устанавливает требования в отношении содержания таких документов и сроков их утверждения и размещения в ЕИС.

Нормирование в сфере закупок¹⁶ и обоснование закупок¹⁷ призваны предотвратить случаи неэффективного расходования средств и злоупотреблений в сфере закупок. Такие решения заказчика, как объект закупки (исходя из необходимости реализации конкретной цели закупки и ограничений в рамках нормирования), способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), дополнительные требования, предъявляемые к участнику, подлежат обязательному обоснованию. В отношении закупок с начальной (максимальной) ценой контракта, превышающей 1 млрд. рублей¹⁸, предусмотрено обязательное общественное обсуждение, без проведения которого закупка не может быть реализована¹⁹.

В целях обеспечения конкуренции, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок, Федеральный закон № 44-ФЗ устанавливает единые требования к участникам закупок²⁰. Дополнительные требования к участникам закупок могут быть установлены исключительно в случаях, определенных Правительством Российской Федерации²¹.

Возможности заказчика ограничить конкуренцию при определении характеристик закупаемой продукции лимитированы положениями Федерального закона № 44-ФЗ, запрещающими установление требований, влекущих за собой ограничение

¹² Ч. 11 ст. 34 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

¹³ Постановление Правительства РФ от 02.07.2014 № 606.

¹⁴ Доступно на: www.zakupki.gov.ru, дата обращения 01.11.2018.

¹⁵ Ч. 3 ст. 4 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

¹⁶ Ст. 19 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

¹⁷ Ст. 18 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 22.08.2016 № 835.

¹⁹ Ч.4 ст. 20 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

²⁰ Ч.1 ст. 31 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

²¹ Ч.4 ст. 31 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.



количества участников²². Во избежание неоднозначного толкования требований заказчика, при описании объекта закупки должны использоваться²³ показатели, требования, условные обозначения и терминология в соответствии с документами национальной системы стандартизации. Заказчик должен²⁴ указать максимальные и (или) минимальные значения показателей, позволяющих определить соответствие закупаемых товаров, работ, услуг требованиям заказчика. Кроме того, заказчик определяет значения показателей, которые не могут изменяться.

Возможности манипулирования результатами закупок в процессе определения победителя ограничены требованиями рассматриваемого закона. Прежде всего, распоряжением²⁵ Правительства Российской Федерации определен перечень товаров, работ, услуг, закупка которых должна осуществляться путем проведения аукциона. В таком случае, единственным критерием, который учитывается при определении победителя, является цена контракта. При проведении процедур, предусматривающих критериальную систему оценки, могут быть использованы только критерии, установленные²⁶ Федеральным законом № 44-ФЗ. Порядок применения таких критериев, в том числе предельные величины значимости нестоимостных критериев, определяется²⁷ Правительством Российской Федерации. Кроме того, с 01.01.2019 года все конкурентные процедуры закупки должны реализовываться в электронной форме²⁸. При проведении закупок в электронной форме исключается взаимодействие заказчика и участников закупок, обмен документами осуществляется через оператора электронной площадки. Заявки на участие в процедуре на этапе принятия решения о допуске участника к процедуре закупки поступают заказчику обезличенными. Перечень операторов электронных площадок, с использованием которых могут осуществляться закупки для государственных и муниципальных нужд, утверждается Правительством Российской Федерации²⁹.

В целях обеспечения справедливого и беспристрастного отношения к участникам закупок, Федеральным законом № 44-ФЗ установлено³⁰ требование об отсутствии конфликта интересов между участником закупки и заказчиком, в том числе членом комиссии заказчика.

Любой участник закупки имеет право³¹ на досудебное обжалование в контрольный орган в сфере закупок действий (бездействия) заказчика, комиссии заказчика, оператора электронной площадки, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника закупки. Такое право также есть у осуществляющих общественный контроль общественных объединений, объединений юридических лиц. Срок для соответствующего обжалования установлен Федеральным законом № 44-ФЗ,

²² П.1 ч.1 ст. 33 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

²³ П.2 ч.1 ст. 33 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

²⁴ Ч.2 ст. 33 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

²⁵ Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р.

²⁶ Ч.1 ст. 32 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

²⁷ Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085.

²⁸ П.2 ч.43 ст. 112 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

²⁹ П.18 ст. 3 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ

³⁰ П.9 ч.1 ст. 31 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

³¹ Ст. 105 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.



до истечения указанного срока заказчик не вправе³² заключать контракт по результатам закупки. Федеральный закон № 44-ФЗ устанавливает порядок осуществления контроля в сфере закупок не только по результатам поступления жалоб со стороны участника. Законодательство о контрактной системе предусматривает контроль закупочной деятельности на всех этапах закупочного цикла. Помимо внешнего контроля, осуществляемого органами контроля³³ и аудита³⁴ в сфере закупок, Федеральным законом № 44-ФЗ установлена³⁵ необходимость осуществления ведомственного контроля. За нарушение законодательства о контрактной системе предусмотрена³⁶ дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и уголовная ответственность в отношении виновных лиц. Должностные лица заказчиков несут персональную³⁷ ответственность за соблюдение установленных требований.

К субъектам, обладающим правом принимать нормативные правовые акты о контрактной системе, отнесены³⁸: Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» и Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос». Во исполнение норм Федерального закона № 44-ФЗ только Правительством Российской Федерации в период с 2013 по 2018 годы принято более 100 актов.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления принимают³⁹ правовые акты, регулирующие отношения в сфере закупок, в случаях, прямо указанных в Федеральном законе № 44-ФЗ. При этом, принимаемые на региональном и муниципальном уровнях правовые акты должны соответствовать нормативным правовым актам, принятым на федеральном уровне.

В каждом субъекте Российской Федерации должен быть определен орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по обеспечению реализации государственной политики в сфере закупок для нужд субъекта, организации мониторинга закупок, а также функции по методологическому сопровождению деятельности заказчиков, осуществляющих закупки⁴⁰. На региональном уровне могут быть⁴¹ установлены методические рекомендации по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), может быть определен⁴² дополнительный перечень товаров, работ, услуг, закупаемых путем проведения электронного аукциона. Субъекты Российской

³² Ч.7 ст. 106 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

³³ Ст. 99 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

³⁴ Ст. 98 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

³⁵ Ст. 100 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

³⁶ Ст. 107 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

³⁷ Ч.2 ст. 12 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

³⁸ Ч.2 ст. 2 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

³⁹ Ч.3 ст. 2 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁴⁰ П.14 ст. 3 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁴¹ Ч. 20.1 ст. 22 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁴² Ч. 2 ст. 59 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.



Федерации вправе⁴³ разрабатывать типовые контракты, типовые условия контрактов. Случаи и условия применения таких контрактов и условий устанавливаются высшим исполнительным органом власти субъекта.

На региональном и муниципальном уровнях должны быть приняты: требования в отношении правил планирования⁴⁴ и нормирования⁴⁵ в сфере закупок, решение в отношении централизации закупок⁴⁶, порядок осуществления ведомственного контроля⁴⁷, кроме того, должны быть определены⁴⁸ случаи осуществления банковского сопровождения контрактов. Субъектом или муниципальным образованием могут создаваться⁴⁹ региональные и муниципальные информационные системы в сфере закупок, интегрированные с ЕИС, порядок функционирования и использования которых должен устанавливаться актами соответственно высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации или местных администраций. На региональном и муниципальном уровнях может быть установлен⁵⁰ порядок размещения соответственно в региональных и муниципальных информационных системах отчетов о результатах исполнения контракта. Субъект Российской Федерации или муниципальное образование вправе определить⁵¹ случаи проведения обязательного общественного обсуждения. В соответствии с актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органами местного самоуправления может осуществляться⁵² мониторинг закупок для обеспечения соответственно нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд.

В Российской Федерации, помимо закупок, осуществляемых в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд, законодательному регулированию подлежат закупки государственных корпораций, государственных компаний, публично-правовых компаний, организаций с государственным участием в уставном капитале, субъектов естественных монополий, автономных учреждений и других. Такие закупки осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 18.07.2011г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Федеральный закон № 223-ФЗ). Цели и принципы указанного закона и Федерального закона № 44-ФЗ схожи, однако подходы к законодательному регулированию существенно отличаются. Так, например, порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, требования, предъявляемые к участникам закупки, не определяются положениями закона, а устанавливаются

⁴³ Ч. 7 ст. 112 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁴⁴ Ч. 5 ст.17 и ч.5 ст. 21 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁴⁵ Ч. 4 ст. 19 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁴⁶ Ч. 5 ст. 26 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁴⁷ Ст. 100 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁴⁸ Ч. 2 ст. 35 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁴⁹ Ч. 7 ст. 4 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁵⁰ Ч. 12 ст. 94 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁵¹ Ч. 2 ст. 20 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁵² Ч. 8 ст. 97 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ



заказчиками самостоятельно в положении о закупках. Вместе с тем, Федеральным законом № 223-ФЗ определено право⁵³ федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти, органа местного самоуправления утвердить типовое положение, обязательное для применения бюджетными, автономными учреждениями, унитарными предприятиями, в отношении которых указанные органы осуществляют соответственно функции и полномочия учредителя или полномочия собственника имущества. Такое типовое положение должно содержать⁵⁴ порядок подготовки и (или) осуществления закупки, способы закупок и условия их применения и срок заключения договора в результате проведения конкурентных закупок.

⁵³ Ч. 2.1 ст. 2 Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ.

⁵⁴ Ч. 2.3 ст. 2 Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ.



3.2 Международно-правовые документы и принципы государственных закупок

Согласно Докладу Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) о ситуации с подкупом иностранных должностных лиц за 2014 год, в 57% случаев взятки выплачиваются в целях получения контрактов в сфере государственных закупок, и размер взятки в среднем равен 10,9% от общей суммы сделки и 34,5% от суммы прибыли. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (КПК ООН), Соглашение ВТО по правительственным закупкам (СПЗ), Типовой закон ЮНСИТРАЛ, Директивы Европейского союза (ЕС) о государственных закупках («Директивы ЕС»), Рекомендации Совета ОЭСР 2015 года по вопросам государственных закупок и Рекомендации Совета ОЭСР 2017 года по вопросам публичной добропорядочности входят в число международно-правовых документов, которые регулируют проведение государственных закупок и используются при разработке универсальных международных принципов осуществления государственных закупок. В большинстве из указанных документов отмечается важность трех основополагающих принципов государственных закупок: прозрачность, конкуренция и объективные критерии принятия решений.

В настоящей главе представлены международно-правовые документы и принципы в сфере государственных закупок, актуальные для Российской Федерации и применимые на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Важно помнить, что данные документы имеют разные цели, и что для принятия указанных принципов и их внедрения в рамках существующих институциональной и нормативно-правовой баз требуется тщательная проработка и рассмотрение различных аспектов законодательной политики и проведение правового анализа во избежание системных внутренних несоответствий и неэффективности.

3.2.1 Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции

В статье 9 КПК ООН определены три основополагающих принципа публичных закупок: прозрачность, конкуренция и объективные критерии принятия решений. Согласно Руководству Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) по противодействию коррупции в сфере публичных закупок и управления публичными финансами, принцип прозрачности является ключевым элементом эффективной системы закупок и обычно подразумевает: (а) публичное уведомление о предстоящих закупках и раскрытие правил, которым необходимо следовать; (б) проведение процедуры закупок публично и открыто, в соответствии с установленными правилами и процедурами, ограничивающими свободу действий должностных лиц; и (с) создание системы контроля и обеспечения соблюдения соответствующих правил. Согласно Руководству УНП ООН, конкуренция является ключевым фактором для правительств (и их граждан), который позволяет обеспечить лучшее соотношение цены и качества и приводит к снижению цен и повышению качества товаров, услуг и работ. Объективные критерии принятия решений в контексте публичных закупок означают стремление (насколько это возможно) уменьшить или устранить ангажированность, предрассудки, предубеждения и субъективные оценки. Принцип объективных критериев принятия решений в области публичных закупок тесно связан с принципом недопущения



дискриминации и равного обращения для поставщиков. Последнее означает, что между поставщиками товаров, услуг или работ не должно проводиться никакого различия, за исключением случаев, когда такое различие является обоснованным, исходя из соответствующих объективных соображений. Принцип объективных критериев принятия решений в области публичных закупок также тесно связан с принципом добропорядочности. Добропорядочность, в частности, требует объективности на всех этапах процесса закупок и соблюдения этических норм поведения всеми участвующими сторонами, а также наличия независимой и эффективной системы правовой защиты. Важно отметить, что добропорядочность способствует предотвращению коррупции, а объективность демонстрирует, каким образом основополагающие принципы прозрачности, конкуренции и недискриминации применяются на практике. Помимо этого, сбор данных и управление ими в электронном формате в сфере государственных закупок являются важным инструментом, способствующим соблюдению требований пункта 3 статьи 9 КПК ООН. Конвенция призывает государства-участники к внедрению кодексов поведения для публичных должностных лиц (пункт 2 статьи 8), а также предусматривает разработку, осуществление или совершенствование государствами-участниками программ подготовки персонала в сфере публичных закупок (пункт 1 d) статьи 60).

Второй цикл обзора КПК ООН (2015–2020 гг.) для Российской Федерации, охватывающий главу II «Меры по предупреждению коррупции», которая включает статью 9, регулиющую публичные закупки, запланирован на второй год обзорного цикла; поэтому важно дождаться рекомендаций, которые будут направлены Российской Федерации в данной сфере.

3.2.2 Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках

Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках («Типовой закон ЮНСИТРАЛ»)⁵⁵ имеет следующие основные цели: «(а) обеспечение максимальной экономичности и эффективности закупок; (b) расширение и стимулирование участия в процедурах закупок поставщиков и подрядчиков независимо от их государственной принадлежности, содействуя тем самым международной торговле; (c) развитие конкуренции между поставщиками и подрядчиками в отношении поставки объектов закупок; (d) обеспечение справедливого, равного и беспристрастного отношения ко всем поставщикам и подрядчикам; (e) содействие объективности и беспристрастности процесса закупок и общественному доверию к нему; и (f) обеспечение открытости процедур, связанных с закупками». Он подробно регулирует элементы необходимых систем закупок, предусмотренные пунктами 1 a) – d) статьи 9 КПК ООН.

Согласно Рекомендациям ЮНСИТРАЛ по подзаконным актам о закупках⁵⁶, в них следует предусмотреть меры, запрещающие закупающей организации применять метод закупок из одного источника в тех случаях, когда существует возможность

⁵⁵ ЮНСИТРАЛ (2014), *Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках*, принят 1 июля 2011 г., доступен по адресу www.uncitral.org, по состоянию на 7 декабря 2018 года.

⁵⁶ ЮНСИТРАЛ, *Рекомендации по подзаконным актам о закупках, которые должны быть приняты в соответствии со статьей 4 Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках*, стр. 47–48, доступны по адресу www.uncitral.org, по состоянию на 10 декабря 2018 года.



применения других методов закупок. Кроме того, в Рекомендациях говорится о том, что, если метод закупок из одного источника применяется вследствие отсутствия альтернатив, то в подзаконных актах о закупках следует определить или разъяснить меры, позволяющие проверить, действительно ли причины, побудившие закупающую организацию прибегнуть к закупкам из одного источника, являются объективно обоснованными. К числу этих мер относятся требования о своевременном опубликовании уведомления о закупках из одного источника в качестве основной гарантии, поскольку это уведомление позволяет проверить предположение закупающей организации о наличии исключительного (единственного) поставщика или подрядчика и тем самым повысить степень прозрачности и подотчетности при этом аспекте закупочной практики.

Статья 26 Типового закона ЮНСИТРАЛ предусматривает принятие специального кодекса поведения государственных служащих, работающих в секторе публичных закупок.

Кодекс поведения должностных лиц Канады, занимающихся вопросами закупок⁵⁷

Кодекс поведения должностных лиц Канады, занимающихся вопросами закупок, четко определяет взаимные ожидания всех участников процесса закупок, как государственных служащих, так и поставщиков, с целью обеспечения общего понимания ими основных принципов процесса закупок. Кодекс отражает политику Правительства Канады и основан на принципах, изложенных в Законе о финансовом управлении и Федеральном законе о подотчетности. В нем сведены воедино меры федерального правительства по предотвращению конфликта интересов и противодействию коррупции, а также иные законодательные и нормативные требования к закупкам. Кодекс поведения должностных лиц, занимающихся закупками, распространяется на все операции, подпадающие под сферу применения Политики заключения контрактов Совета казначейства. Кодекс создан для обобщения действующих правовых норм и обеспечения единой точки отсчета при определении основных обязанностей и ответственности государственных служащих и поставщиков. Кроме того, в нем рассматриваются такие вопросы, как рекламации поставщиков и процессуальные гарантии.

3.2.3 Соглашение ВТО по правительственным закупкам

Соглашение по правительственным закупкам (СПЗ)⁵⁸ представляет собой многостороннее соглашение ВТО, регулирующее рынок правительственных закупок тех стран-членов организации, которые приняли решение стать его Сторонами. СПЗ устанавливает правила, в соответствии с которыми в сфере правительственных закупок должны быть обеспечены открытые, справедливые и прозрачные условия конкуренции. СПЗ содержит общие стандарты, а не подробные правила и процедуры закупок. Оно отражает подход по принципу наименьшего общего знаменателя или

⁵⁷ Приведенный текст адаптирован из следующего источника: OECD *Compendium of good practices for integrity in public procurement*, p. 15, доступно по адресу www.g20.org, по состоянию на 7 декабря 2018 года.

⁵⁸ Российская Федерация имеет статус наблюдателя в рамках СПЗ с 29 мая 2013 года и начала процесс присоединения к СПЗ в августе 2016 года.



минимальные требования, которые Стороны должны соблюдать и внедрить посредством внесения изменений в свое законодательство о государственных закупках. СПЗ поощряет добросовестное управление и эффективное расходование денежных средств в рамках национальных систем закупок. СПЗ, исходя из своей основной цели, заключающейся в открытии национальных рынков государственных закупок, продвигает основополагающие принципы прозрачности и конкуренции.

3.2.4 Правовые документы ЕС в сфере государственных закупок

Значительный объем государственных инвестиций в Европейском союзе (ЕС) осуществляется в рамках системы государственных закупок: 2 трлн. евро в год, что составляет 14% ВВП ЕС⁵⁹. Начиная с 2014 года ЕС предпринимал попытки существенно упростить процедуры государственных закупок и сделать их более гибкими. В настоящее время государственные закупки в ЕС регулируются Директивой 2014/24/ЕС о государственных закупках⁶⁰, Директивой 2014/25/ЕС о закупках организаций, осуществляющих деятельность в сферах водоснабжения, энергетики, транспорта и почтовой связи⁶¹ и Директивой 2014/23/ЕС о заключении концессионных соглашений⁶².

ЕС в настоящее время работает над регулированием доступа товаров и услуг из третьих стран на внутренний рынок государственных закупок ЕС в поддержку переговоров относительно обеспечения доступа товаров и услуг из стран ЕС на рынки государственных закупок третьих стран с помощью Инструмента регулирования участия иностранных компаний в государственных закупках (International Procurement Instrument, далее — «Инструмент ИРІ»). В случае принятия Инструмента ИРІ он позволит Европейской комиссии инициировать публичные расследования случаев предполагаемой дискриминации компаний из ЕС на рынках закупок третьих стран. В случае если по результатам такого расследования будет установлен факт применения дискриминационных ограничений в отношении товаров, услуг и/или поставщиков из ЕС, Комиссия предложит соответствующей стране провести консультации относительно открытия данной страной своего рынка закупок. Такие консультации смогут проводиться также в форме переговоров о заключении международного соглашения. В крайнем случае, Комиссия по результатам консультаций с государствами-членами ЕС сможет применить Инструмент ИРІ. Это означает, что конкурсные заявки на поставку товаров и услуг из соответствующей страны при их сравнении с другими конкурсными заявками будут считаться предлагающими более высокую цену, чем та, которая в них указана. Такой подход обеспечит конкурентные преимущества товарам и услугам из стран Европы и третьих стран, не являвшихся объектом расследования. Во избежание применения Инструмента ИРІ третьи страны

⁵⁹ European Commission (2017), *Making Public Procurement work in and for Europe, Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions*, доступно по адресу ec.europa.eu, по состоянию на 8 декабря 2018 года.

⁶⁰ EU (2014), *Directive 2014/24/EU on public procurement*, доступно по адресу www.eur-lex.europa.eu, по состоянию на 8 декабря 2018 года.

⁶¹ EU (2014), *Directive 2014/25/EU on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors*, доступно по адресу www.eur-lex.europa.eu, по состоянию на 8 декабря 2018 года.

⁶² EU (2014), *Directive 2014/23/EU on the award of concession contracts*, доступно по адресу www.eur-lex.europa.eu, по состоянию на 8 декабря 2018 года.



должны будут прекратить использование соответствующих дискриминационных практик.

После принятия Инструмента IP1 могут наступить определенные последствия для российских хозяйствующих субъектов, заинтересованных в поставках на рынок государственных закупок ЕС, поскольку российское законодательство о госзакупках предусматривает меры, направленные на защиту отечественных хозяйствующих субъектов и ограничение доступа иностранных хозяйствующих субъектов на российский рынок госзакупок.

3.2.5 Правовые документы ОЭСР в сфере государственных закупок

Рекомендация Совета ОЭСР⁶³ 2015 года по вопросам государственных закупок⁶⁴ представляет собой всеобъемлющий руководящий принцип ОЭСР в отношении госзакупок, направленный на стимулирование стратегического и комплексного использования государственных закупок. Рекомендация охватывает весь цикл закупок, объединяя при этом госзакупки с другими элементами стратегического государственного управления, такими как бюджетирование, управление финансами и дополнительные формы предоставления услуг.

ОЭСР также имеет набор Принципов добропорядочности в сфере государственных закупок⁶⁵, разработанных в целях предоставления правительствам ориентиров относительно эффективного расходования денежных средств, повышения прозрачности и предотвращения коррупции в сфере госзакупок. В Принципах подчеркивается важность обеспечения надлежащего управления на протяжении всего цикла закупок, начиная с оценки потребностей и заканчивая оценкой конкурсных заявок и управлением заключенными контрактами.

С 2015 года в Рекомендации Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок⁶⁶ рекомендуется использовать основанные на конкуренции тендерные процедуры и лимитировать использование ограничений и практику закупки у единого [единственного] поставщика. В случае, если исключительные обстоятельства служат оправданием ограничений в отношении использования конкурентных тендерных процедур и требуют использовать механизм закупки из единого источника, то такого рода исключения должны быть определены заранее, носить ограниченный характер и для их использования должно требоваться соответствующее обоснование, которое должно стать объектом соответствующего надзора, применимого с учетом более высоких рисков коррупции, в том числе в связи с наличием зарубежных поставщиков.

⁶³ ОЭСР сотрудничает с Российской Федерацией с 1992 года. В 1996 году Россия подала официальную заявку на членство в ОЭСР. 30 ноября 2007 года Совет ОЭСР утвердил «дорожную карту присоединения» для Российской Федерации. Однако с 12 марта 2014 года мероприятия, связанные с процедурой присоединения Российской Федерации, приостановлены.

⁶⁴ ОЭСР (2015), *Рекомендация по вопросам государственных закупок*, доступна по адресу www.oecd.org, по состоянию на 8 декабря 2018 года.

⁶⁵ OECD (2009), *Principles for Integrity in Public Procurement*, доступно по адресу www.oecd.org, по состоянию на 8 декабря 2018 года.

⁶⁶ ОЭСР (2015), *Рекомендация по вопросам государственных закупок*, доступна по адресу www.oecd.org, по состоянию на 8 декабря 2018 года.



Рекомендация Совета ОЭСР 2017 года по вопросам публичной добропорядочности⁶⁷ предлагает директивным [руководящим] органам подход к разработке стратегии обеспечения публичной добропорядочности. В данной рекомендации подчеркивается важность обеспечения добропорядочности в сфере государственных закупок. В ней также отмечается, что принцип прозрачности сам по себе не является достаточным, и что его применение должно сопровождаться использованием эффективных механизмов тщательной проверки и подотчетности.

⁶⁷ OECD (2017), *Recommendation on Public Integrity*, доступно по адресу www.oecd.org, по состоянию на 8 декабря 2018 года.



4 ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКУПОК НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ

В настоящем разделе приведен детальный обзор практики отдельных (значимых) вопросов регулирования процесса закупок в рамках контрактной системы и анализ ее соответствия международным стандартам в этой области, а также сформулированы рекомендации по усовершенствованию соответствующего законодательства и правоприменительной практики в области борьбы с коррупционными проявлениями в сфере закупок. Анализ сфокусирован на отдельных вопросах, наиболее значимых с точки зрения потенциала противодействия коррупции в сфере закупок, которые были отмечены участниками семинара «Коррупционные практики, влияющие на процесс проведения закупок на муниципальном уровне в Российской Федерации», проведенном 05.07.2018 в Курске, а также экспертами проекта. Комплексный детальный анализ законодательства в сфере закупок по всем направлениям регулирования закупочной деятельности в России не относится к задачам настоящего документа.

4.1 Информационные системы в сфере закупок

Международные стандарты и лучшие практики

Электронные закупки стали одним из ключевых компонентов реформирования и модернизации механизмов государственных закупок во многих странах по всему миру, в том числе в Российской Федерации. Согласно Рекомендации Совета ОЭСР 2015 года по вопросам государственных закупок, «электронная закупка означает использование цифровых технологий в рамках всего процесса государственных закупок вместо методов, основанных на бумажном документообороте или в качестве их современной замены»⁶⁸.

Использование электронных закупок вполне подходит для систем госзакупок, создаваемых в соответствии с основополагающими принципами прозрачности, конкуренции и объективных критериев принятия решений, предусмотренными статьей 9 КПК ООН. Сбор данных и управление ими в электронном формате в сфере госзакупок также являются важным инструментом, способствующим соблюдению требований пункта 3 статьи 9 КПК ООН, согласно которому страны-участники должны обеспечить сохранность своей документации, касающейся публичных расходов, в том числе бухгалтерских книг.

В Рекомендации Совета ОЭСР 2015 года по вопросам государственных закупок странам рекомендуется облегчать доступ потенциальных конкурентов к участию в государственных закупках независимо от размера предприятия. В частности, странам рекомендуется обеспечивать через онлайн-портал всем заинтересованным сторонам, включая потенциальных поставщиков в стране и за рубежом, организации гражданского общества и широкую общественность, свободный доступ к информации о государственных закупках, в особенности относящейся к системе государственных закупок (например, к институциональным основам, нормам законодательства и регламентам), конкретным видам закупок (например, к прогнозам по закупкам,

⁶⁸ ОЭСР (2015), *Рекомендация по вопросам государственных закупок*, доступна по адресу www.oecd.org, по состоянию на 8 декабря 2018 года.



объявлениям о тендерах и победителях по итогам их проведения), а также о деятельности самой системы государственных закупок (например, используемых критериях, результатах мониторинга). Публикуемые данные должны носить значимый характер для их использования заинтересованными сторонами.

Система электронных закупок в Эстонии⁶⁹

Эстония входит в число самых передовых стран по развитию электронных закупок. Рассылка электронных уведомлений обязательна с 2001 года, и данные требования соблюдаются практически в 100% случаев при заключении контрактов на товары и услуги на сумму свыше 10 тыс. евро, а также контрактов на общественные работы на сумму свыше 30 тыс. евро. Электронный документооборот частично обязателен, т. к. государственные заказчики обязаны разрешать электронную подачу документов, как минимум, для 50% всех совершаемых ими государственных закупок.

Внедрение электронного документооборота в последние годы идет быстрыми темпами: если в 2011 году на его долю приходилось 5%, то в 2014 году она выросла до 72%, что превысило национальный целевой показатель, равный 50%. Стремительное распространение электронных закупок связано как с предоставлением комплексных электронных услуг в сфере закупок, так и с широким распространением практики электронных закупок среди государственных заказчиков и их экономических агентов благодаря реализации мер по повышению осведомленности, разработке рекомендаций и проведению обучения.

Высокий уровень развития электронной среды для осуществления закупок и портал электронных закупок⁷⁰ Эстонии часто приводятся в качестве примера передового опыта в силу скорости и удобства использования. Доступ к Реестру закупок бесплатный как для всех государственных заказчиков, так и для поставщиков. Он предоставляет полный спектр услуг по электронным закупкам, включая электронные уведомления и электронную подачу документов. Портал электронных закупок также содержит большой объем информации и актуальные сведения по всем вопросам, связанным с электронными закупками. Кроме того, на нем публикуются данные об использовании электронных закупок в Эстонии, а также общая информация о работе Министерства финансов в сфере государственных закупок.

Развитию сферы электронных закупок в Эстонии также способствует разработка всеобъемлющих рекомендаций и проведение комплексного обучения представителей государственных заказчиков и их экономических агентов.

⁶⁹ Приведенный текст адаптирован из следующего источника: European Commission (2016), *Public procurement – Study on administrative capacity in the EU Estonia Country Profile*, доступно по адресу <http://ec.europa.eu>, по состоянию на 8 декабря 2018 года.

⁷⁰ <https://riigihanked.riik.ee/rhr-web/#/>



Информационная система закупок в Австралии⁷¹

Информационная система закупок Правительства Австралии, AusTender, обеспечивает централизованную публикацию информации о бизнес-возможностях, предоставляемых австралийским Правительством, годовых планов по закупкам, а также сведений о заключенных контрактах.

Обобщенная информация, извлеченная из системы AusTender, доступна на сайте Министерства финансов⁷². Она предоставляет статистику по перечисленным ниже показателям:

- общее количество зарегистрированных контрактов на закупки, в т.ч. с разбивкой по общей стоимости и количеству контрактов за финансовый год;
- контракты на закупки по стоимостному порогу, в т.ч. с разбивкой по стоимости, доле в общей стоимости, количеству контрактов и доле в общем количестве контрактов;
- участие в закупках предприятий малого и среднего бизнеса;
- контракты на закупки с зарубежными поставщиками (контракты, которые определяются соответствующими учреждениями как главным образом или полностью заключенные за пределами Австралии);
- участие в закупках индивидуальных предпринимателей;
- соотношение товаров и услуг в заключенных контрактах на закупки;
- Топ-20 категорий товаров и услуг в контрактах на закупки, в т.ч. с разбивкой по стоимости, доле в общей стоимости и доле участия предприятий малого и среднего бизнеса;
- Топ-10 учреждений, занимающихся закупками на основе Закона 1997 года об управлении финансами и финансовой отчетности, в т.ч. с разбивкой по стоимости, доле в общей стоимости и рейтингу в прошлые годы в сравнении с самым актуальным рейтингом.

Российское законодательство по информационным системам в сфере закупок в значительной степени соответствует международным стандартам, а принципы прозрачности, конкуренции и объективных критериев принятия решений составляют основу законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

Однако, как показывает приведенный ниже обзор законодательства и правоприменительной практики пилотных регионов проекта, вопросы усовершенствования информационного обеспечения закупок, являющегося одним из наиболее действенных механизмов борьбы с коррупционными проявлениями в сфере закупок, являются в настоящее время особенно актуальными.

⁷¹ Приведенный текст адаптирован из следующего источника: *Compendium of good practices for integrity in public procurement*, pp. 4-5, доступно по адресу www.g20.org, по состоянию на 8 декабря 2018 года.

⁷² <https://www.finance.gov.au/procurement/statistics-on-commonwealth-purchasing-contracts/>



Регулирование на федеральном уровне

В соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ⁷³, в целях информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок создается и ведется ЕИС. Функционал ЕИС предполагает⁷⁴: 1) формирование, обработку, хранение и предоставление данных участникам контрактной системы; 2) контроль за соответствием информации об объемах финансового обеспечения, включенной в план закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика, за соответствием информации, размещенной в различных документах, между собой; 3) использование электронной подписи для подписания электронных документов. Законодательством о контрактной системе предусмотрено⁷⁵ право субъектов Российской Федерации и муниципальных образований создавать региональные и муниципальные информационные системы в сфере закупок, интегрированные с ЕИС. Единые требования к таким информационным системам установлены⁷⁶ Правительством Российской Федерации. Указанное постановление содержит: требования к обеспечению интеграции региональных и муниципальных систем с ЕИС, требования к их функциям, требования к размещаемой информации (без указания перечня информации, которая должна быть размещена), к программному обеспечению систем, к информационной безопасности, режимам работы, правовым и организационным средствам обеспечения пользования системами. Порядок функционирования и использования региональных и муниципальных информационных систем в сфере закупок устанавливается актами соответственно высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местных администраций⁷⁷.

Регулирование на региональном и муниципальном уровнях

На сегодняшний день на региональном уровне использование информационных систем в сфере закупок получило широкое распространение. Как правило, перечисленные выше функции, закрепленные за ЕИС, предусматриваются и в отношении региональных и муниципальных информационных систем. Региональные и муниципальные информационные системы в сфере закупок обеспечивают передачу и размещение в ЕИС требуемых в соответствии с законодательством о контрактной системе информации и документов. При этом, региональные и муниципальные информационные системы, в первую очередь, применяются для автоматизации процесса закупок, осуществляемых для нужд региона или муниципального образования, используются для согласования закупок, в том числе при осуществлении централизованных закупок, и для решения других актуальных для субъекта Российской Федерации или муниципального образования задач.

В Республике Башкортостан региональная информационная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд республики (далее – РИС РБ)

⁷³ Ч.1 ст. 4 Федеральный закон № 44-ФЗ.

⁷⁴ Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1091.

⁷⁵ Ч. 7 ст. 4 Федеральный закон № 44-ФЗ.

⁷⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1091.

⁷⁷ Ч.9 ст.4 Федеральный закон № 44-ФЗ.



была введена в эксплуатацию распоряжением⁷⁸ Правительства Республики Башкортостан. РИС РБ предназначена для осуществления эффективного информационного обеспечения работы участников контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Республики Башкортостан во взаимодействии с ЕИС, а также повышения качества информационной поддержки принятия управленческих решений органами государственной власти Республики Башкортостан на основе интеграции, регулярного, бесперебойного представления и анализа достоверной и актуальной информации о планировании, организации и проведении закупок товаров, работ, услуг для нужд Республики Башкортостан. Несмотря на то, что в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ⁷⁹ к участникам контрактной системы относятся и участники закупки, информационное обеспечение данной категории участников процесса средствами РИС РБ не предусмотрено. Исходя из представленных инструкций⁸⁰, пользователями системы являются заказчики, главные распорядители бюджетных средств, уполномоченный орган, финансовый орган. В системе на основании представленных форм заказчиками осуществляется формирование документов планирования, заявок на закупку, извещений и протоколов, составляемых в процессе закупки, отчетов, требуемых в соответствии с законодательством о контрактной системе. Согласование плана закупок с главным распорядителем бюджетных средств, санкционирование финансовым органом документов планирования также осуществляется в рассматриваемой системе.

В **Республике Карелия** взаимодействие заказчиков и уполномоченного органа осуществляется путем обмена документами по электронной почте и на бумажных носителях⁸¹. В ряде нормативных актов присутствует указание о необходимости размещения информации и документов в информационной системе в сфере закупок Республики Карелия (после ввода ее в эксплуатацию)⁸². Ввод в эксплуатацию информационной системы в сфере закупок, которая предусматривала интеграцию с модулем исполнения бюджета Министерства финансов Республики Карелия, был запланирован на январь 2019 года

Региональной информационной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд **Республики Татарстан** определена⁸³ Единая электронная информационная система для формирования, согласования и размещения заказов для государственных и муниципальных нужд Республики Татарстан⁸⁴. Система предназначена для планирования, формирования, согласования и размещения закупок в рамках Федерального закона № 44-ФЗ, осуществления мониторинга закупок, аудита, контроля в сфере закупок и иных функций, предусмотренных законодательством. Помимо взаимодействия с ЕИС, указанная система обеспечивает взаимодействие с системой «Открытый Татарстан» и системой исполнения бюджета «АЦК-Финансы». Муниципальным заказчикам рекомендовано осуществлять закупки с использованием системы. В Республике Татарстан

⁷⁸ Распоряжение Правительства Республики Башкортостан от 5 декабря 2016 г. № 1401-р.

⁷⁹ П.1 ст. 3 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁸⁰ Доступно на: <https://rics.bashkortostan.ru/Home/Documentation>, дата обращения 24.09.2018.

⁸¹ Постановление Правительства Республики Карелия от 26 сентября 2017 года № 326-П.

⁸² Постановлением Правительства Республики Карелия от 7 октября 2015 года № 320-П.

⁸³ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 13.08.2014 № 585.

⁸⁴ Доступно на: <http://zakupki.tatar.ru>, дата обращения 24.09.2018.



информационные системы в сфере закупок используются и на муниципальном уровне. Так, например, заказчики г. Казани осуществляют формирование, согласование, утверждение документов, необходимых для осуществления закупок, с использованием муниципальной информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд муниципального образования г. Казани⁸⁵. Указанная система поддерживает работу участников процесса управления закупками г. Казани, содержит единую централизованную базу закупок, включающую всю необходимую информацию для принятия управленческих решений в ходе планирования, подготовки, согласования, реализации, мониторинга и контроля исполнения закупок для обеспечения нужд г. Казани. При этом, с использованием системы реализуются не только закупки в рамках Федерального закона № 44-ФЗ, но и закупки, производимые в соответствии с требованиями Федерального закона № 223-ФЗ. Информационная система г. Казани обеспечивает автоматическое формирование документов на основе информации, введенной субъектами системы, на всех этапах цикла управления закупками, обеспечивает единство нормативно-справочной информации, включая используемые в процессе закупок справочники, реестры и классификаторы. Система обеспечивает возможности информационного обмена с иными системами, являющимися средством предоставления и (или) получения информации о закупках города Казани, в том числе с региональной информационной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Республики Татарстан. В Алькеевском муниципальном районе Республики Татарстан муниципальная информационная система предполагает осуществление закупок только в рамках контрактной системы⁸⁶.

Государственные заказчики **Удмуртской Республики** формируют документы планирования, заявки на определение поставщика (подрядчика, исполнителя), извещение о закупке, протоколы в результате закупок, информацию о заключенных контрактах и их исполнении в подсистеме «Управление в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд Удмуртской Республики» государственной информационной системы «Автоматизированная система управления бюджетным процессом Удмуртской Республики»⁸⁷ (далее – РИС РУ). С использованием РИС РУ осуществляется взаимодействие заказчиков и уполномоченного органа на определение поставщика (подрядчика, исполнителя), осуществляется мониторинг закупок товаров, работ, услуг для нужд Удмуртской Республики⁸⁸.

Региональная информационная система в сфере закупок **Краснодарского края** обеспечивает передачу и размещение в ЕИС информации и документов, предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ⁸⁹ (далее – РИССЗ КК). РИССЗ КК создана с целью автоматизации процессов осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд заказчиков, в том числе планирования, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключения, исполнения контрактов,

⁸⁵ Постановление Исполнительного комитета г. Казани от 29.07.2016 № 2973.

⁸⁶ Постановлением Исполнительного комитета Алькеевского муниципального района Республики Татарстан от 03.02.2017 № 32.

⁸⁷ Распоряжение Правительства Удмуртской Республики от 09.06.2018 № 709-р.

⁸⁸ Распоряжение Правительства Удмуртской Республики от 28.04.2018 № 159.

⁸⁹ Постановление Главы Администрации (Губернатора) Краснодарского края от 19.01.2016 № 7.



мониторинга закупок, аудита в сфере закупок, контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок⁹⁰. В рамках совершенствования системы закупок 32 заказчика Краснодарского края осуществляют подачу заявок на осуществление закупок через программный комплекс «Региональная контрактная система»⁹¹. В помощь муниципальным образованиям Департаментом по регулированию контрактной системы Краснодарского края подготовлены предложения по оптимизации и централизации закупок в муниципальных образованиях Краснодарского края⁹². Такие рекомендации предполагают необходимость создания уполномоченного органа, осуществляющего разработку муниципальных актов в сфере закупок, определение поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе для заказчиков городских и сельских поселений, методологическую помощь заказчикам, активное внедрение совместных закупок, организацию работы заказчиков районного и поселкового уровней в РИССЗ КК, обеспечение единообразной практики, использования методических материалов, подготовленных департаментом. В рассматриваемых предложениях обозначены предполагаемые возможности РИССЗ КК. Среди прочего, РИССЗ КК будет обеспечивать формирование и ведение документов планирования, учет заявок участников, получение данных об оплате с приложением платежных поручений из автоматизированной системы АС «Бюджет», ведение актов нормирования в структурированной форме с контролем цен, ведение регионального каталога товаров, работ, услуг, содержащего усредненные характеристики, соответствующие требованиям действующего законодательства.

Порядок функционирования и использования региональной информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд **Ставропольского края** (далее – РИС СК) определен [решением Правительства Ставропольского края](#)⁹³. РИС СК предназначена для планирования, формирования, согласования и размещения закупок, контроля исполнения контрактов, ведения реестров (справочников, каталогов), мониторинга закупок. Система создана для использования заказчиками Ставропольского края, а также муниципальными заказчиками при централизованных закупках. В отношении закупок, осуществленных такими заказчиками, проводится мониторинг закупок. В рамках мониторинга, в том числе, используется РИС СК⁹⁴. Однако, согласно порядку проведения мониторинга, сводная информация для мониторинга не формируется средствами системы, ее формируют и предоставляют заказчики.

Цель создания государственной информационной системы **Архангельской области** «Региональная информационная система управления закупками Архангельской области» (далее – РИС АО)⁹⁵ – автоматизация процессов планирования закупок для государственных и муниципальных нужд, осуществления закупок, исполнения контрактов, мониторинга закупок, аудита в сфере закупок, контроля за соблюдением

⁹⁰ Приказ Департамента по регулированию контрактной системы Краснодарского края от 04.02.2016 № 15.

⁹¹ Приказ Департамента по регулированию контрактной системы Краснодарского края от 03.09.2018 № 120.

⁹² Доступно на: <http://www.gz-kuban.ru/>, дата обращения 21.09.2018.

⁹³ Постановление Правительства Ставропольского края от 30.12.2015 № 601-п.

⁹⁴ Постановление Правительства Ставропольского края от 06.10.2017 № 401-п.

⁹⁵ Постановление Правительства Архангельской области от 24.03.2015 № 110-пп.



законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Органам местного самоуправления рекомендовано использование РИС АО. Положением о РИС АО⁹⁶ определен перечень сведений, которые подлежат размещению в системе. Среди такой информации, в том числе, описание РИС АО, новости о событиях в сфере закупок, информационно-методические материалы, нормативные правовые акты, регулирующие отношения участников информационного обмена, документы планирования, заявки и отчеты об исполнении контрактов заказчиков, извещения о закупках, протоколы и много другой информации. В Положении о РИС АО определено, что информация, предусмотренная Положением и содержащаяся в системе управления закупками, является официальной. Информация о закупках Архангельской области представлена на официальном сайте Архангельской области для методического и информационного обеспечения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Архангельской области⁹⁷. На данном ресурсе отсутствует указание на РИС АО и, следовательно, описание системы также отсутствует. При этом, большая часть информации, предусмотренной для размещения в РИС АО, представлена на сайте. Так, например, на сайте можно найти новости, правовую базу в сфере закупок, реестры закупок, контрактов, заказчиков и поставщиков, документы планирования. На сайте организована видеотрансляция заседаний комиссий. Кроме того, представлен раздел, содержащий актуальные типовые документы, необходимые для осуществления закупок.

Региональная информационная система **Иркутской области** (далее – РИС ИО) в сфере закупок решает следующие задачи⁹⁸: автоматизация процессов при планировании закупок, при определении поставщика (подрядчика, исполнителя), при осуществлении мониторинга, при составлении отчетности, при осуществлении аудита и контроля, централизованное формирование, обработка и хранение и оперативное предоставление данных пользователям системы, а также переход на электронный документооборот. Решением о создании РИС ИО определено содержание системы: документы планирования, информация о реализации планов закупок, планов-графиков, информация о закупках, реализованных в соответствии с 223-ФЗ, информация об исполнении контрактов, информация о результатах мониторинга закупок, библиотека типовых контрактов, типовых условий контрактов, методическая и другая информация. В открытой части системы находится информация о закупках, информационные документы, правовые акты, статистика и отчетность. К закрытой части отнесены документы планирования, определение поставщика (подрядчика, исполнителя), реестр контрактов и договоров, мониторинг, контроль и аудит закупок, справочники. Положением о сайте открытой части РИС ИО определены⁹⁹: структура сайта, периодичность размещения и сроки обновления информации, а также ответственные за предоставление информации. Так, например, правовые акты должны появляться по факту возникновения информации, но не позднее рабочего дня. В перечень разделов, обязательных для представления в

⁹⁶ Постановление Правительства Архангельской области от 24.03.2015 № 110-пп.

⁹⁷ Доступно на: <https://gz1.dvinaland.ru>, дата обращения 20.08.2018.

⁹⁸ Постановление Правительства Иркутской области от 17.02.2016 № 91-пп.

⁹⁹ Приказ Министерства по регулированию контрактной системы в сфере закупок Иркутской области от 24.04.2018г. № 13-мпр.



открытой части РИС ИО, включены следующие разделы: «Муниципальным заказчикам», «Поставщикам», «Пользователям региональной информационной системы», «Часто задаваемые вопросы» и другие. Обязательное общественное обсуждение проводится в разделе «Общественное обсуждение» РИС ИО¹⁰⁰. Мониторинг закупок Иркутской области осуществляется Министерством по регулированию контрактной системы в сфере закупок Иркутской области, в том числе с использованием РИС ИО¹⁰¹.

Региональная информационная система в сфере закупок для обеспечения нужд **Курской области** "Торги Курской области" (далее – РИС "Торги Курской области") обеспечивает¹⁰² формирование, обработку, хранение и предоставление документов и информации государственными заказчиками Курской области, органами исполнительной власти Курской области, подведомственными им организациями, осуществляющими закупки товаров, работ, услуг в соответствии Федеральным законом № 44-ФЗ. Исходя из порядка функционирования и использования РИС «Торги «Курской области»¹⁰³ невозможно определить, какие функции заказчиков, контроллеров, иных участников системы будут реализованы посредством такой системы. На сегодняшний день в РИС «Торги Курской области» представлены: сводный план-график закупок, реестры закупок и контрактов. В системе реализовано общественное обсуждение закупок. Раздел «Законодательство в сфере закупок» состоит из двух частей: федеральное и региональное. В региональном разделе представлены лишь 7 актов. При этом документы, регламентирующие планирование и нормирование закупок, а также порядок проведения обязательного общественного обсуждения, не приведены. Учитывая, что решения в отношении порядка планирования и нормирования обязательно должны быть приняты на региональном уровне, представляется, что раздел находится в стадии наполнения. Ввод системы в промышленную эксплуатацию был запланирован на начало 2019 года.

Заказчикам **Ростовской области** с 01.01.2018 следует¹⁰⁴ осуществлять планирование и закупки, предусмотренные Федеральным законом № 44-ФЗ, посредством использования функционала «Системы автоматизации процесса управления государственными закупками – Автоматизированный Центр Контроля - Государственный заказ» (далее – АЦК-Госзаказ). АЦК-Госзаказ – региональный сегмент контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Ростовской области. Посредством АЦК-Госзаказ заказчики Ростовской области осуществляют¹⁰⁵ формирование документов планирования и информации о государственных контрактах (договорах). Документы, содержащие описание функций, реализуемых средствами АЦК-Госзаказ, в открытом доступе отсутствуют. При этом определена¹⁰⁶ необходимость направления заказчиками отчетной информации, следовательно, можно сделать вывод о том, что

¹⁰⁰ Постановление Правительства Иркутской области от 30.03.2018 № 233-пп.

¹⁰¹ Постановление Правительства Иркутской области от 31.08.2016 № 534-пп.

¹⁰² Постановление Губернатора Курской области от 27 марта 2018 г. N 85-пп.

¹⁰³ Постановление Администрации Курской области от 09.04.2018 № 299-па.

¹⁰⁴ Постановления Правительства Ростовской области от 26.12.2013 □ 823.

¹⁰⁵ Постановление Министерства экономического развития Ростовской области от 29 декабря 2017 г. № 23.

¹⁰⁶ Постановления Правительства Ростовской области от 26.12.2013 □ 823.



рассматриваемой системой мониторинг закупок региональных и муниципальных заказчиков не осуществляется.

В **Смоленской области** автоматизированная информационная система государственных закупок Смоленской области (далее также – АИС ГЗ) определена¹⁰⁷ региональной информационной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Смоленской области. Государственные заказчики и областные бюджетные учреждения при осуществлении закупок должны использовать указанную систему, органам местного самоуправления муниципальных образований Смоленской области использование АИС ГЗ при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд рекомендовано. АИС ГЗ используется для взаимодействия заказчиков с уполномоченным органом в рамках реализации совместных закупок. Кроме того, в системе производится проверка установленных заказчиком условий закупки на предмет отсутствия положений, ограничивающих конкуренцию, и обоснованности установленной цены. Такое согласование осуществляет главный распорядитель бюджетных средств. Отчеты об исполнении контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения заказчики формируют и размещают в АИС ГЗ. Порядком функционирования и использования АИС ГЗ предусмотрена необходимость формирования и размещения в АИС ГЗ информации о закупках «малого объема», система содержит и реестр таких закупок¹⁰⁸. Помимо того, что в Смоленской области ведется учет закупок «малого объема», на базе АИС ГЗ реализован модуль «Малые закупки». В Смоленской области к дополнительным случаям проведения обязательного общественного обсуждения отнесены¹⁰⁹ случаи закупок с начальной (максимальной) ценой контракта от 200 млн. рублей. Такое общественное обсуждение реализуется в системе АИС ГЗ, результаты общественного обсуждения представлены в открытом доступе. В разделе «Реестр закупок» приведена информация о закупках государственных и муниципальных заказчиков Смоленской области. В системе расположен раздел «Помощь заказчикам», в котором содержатся разъяснения Главного управления, а также информация о продуктах питания, которую следует учесть при принятии решения о проведении совместных закупок. Для поставщиков также представлена информация, необходимая для участия в закупке. АИС ГЗ пользуются и муниципальные заказчики Смоленской области. Так, например, положением об организации взаимодействия заказчиков, осуществляющих закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд муниципального образования «Демидовский район» Смоленской области¹¹⁰ предусмотрена необходимость использования АИС ГЗ при осуществлении закупок. Формирование и согласование заявок на закупку, взаимодействие с уполномоченным органом осуществляется средствами системы.

Региональная информационная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд **Тверской области** (далее – РИС ТО) определена¹¹¹ решением

¹⁰⁷ Постановление администрации Смоленской области от 17.12.2014 № 857.

¹⁰⁸ Постановление администрации Смоленской области от 17.12.2014 № 857.

¹⁰⁹ Постановление Администрации Смоленской области от 10.09.2015 № 576.

¹¹⁰ Администрация муниципального образования «Демидовский район» Смоленской области от 05.04.2018 № 204.

¹¹¹ Постановление Правительства Тверской области от 8 апреля 2014 г. № 182-пп.



Правительства Тверской области. РИС ТО предназначена для формирования, обработки, хранения и предоставления данных участникам контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг. Работа в РИС ТО включает в себя следующие операции: формирование, утверждение и ведение планов-графиков, резервирование средств на закупку, формирование заявок на закупку, формирование извещения об осуществлении закупки, ведение реестра лотов, ведение реестра контрактов и ведение реестра закупок «малого объема»¹¹². В нормативных актах, определяющих создание РИС ТО, регламент ее работы, отсутствует информация о сведениях, которые должны быть представлены в открытой части системы. Вместе с тем, по обозначенному адресу доступа к РИС ТО расположен Информационный сайт размещения заказов Тверской области¹¹³, на котором представлены разделы: «Нормативная база», содержащая нормативные правовые акты федерального и регионального уровней, «Методология», «Мониторинг цен», «Статистика» и другие разделы, включающие информацию, необходимую для участников контрактной системы. Порядок организации закупок для нужд Тверской области предполагает взаимодействие заказчиков с уполномоченным органом, в том числе с использованием возможностей РИС ТО, на этапах планирования закупок и определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Муниципальными заказчиками города Твери используется¹¹⁴ муниципальная информационная система в сфере закупок города Твери (далее – МИС Твери). МИС Твери создана в целях информационного обеспечения контрактной системы, оптимизации процесса закупок, обеспечения прозрачности информации о контрактной системе и информационного взаимодействия участников контрактной системы. Среди задач МИС Твери, помимо общих, предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ¹¹⁵, обозначены и такие, как автоматизация процесса закупок и обеспечение электронного документооборота при взаимодействии участников. Регламент работы МИС Твери¹¹⁶ содержит информацию о разделах системы, в том числе предусмотрены разделы «Каталог типовых товаров, работ, услуг», «Реестр малых закупок». В МИС Твери формируются документы планирования, сведения об исполнении контракта. Заявки на закупку формируются и согласовываются в автоматизированной системе «Бюджет» и направляются посредством МИС Твери уполномоченному органу на определение поставщика (подрядчика, исполнителя). Закупки «малого объема» формируются в МИС Твери, с последующим занесением информации о заключении контракта.

Региональной (муниципальной) информационной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд **Тюменской области** определена централизованная информационно-техническая платформа для автоматизации процессов хранения, обработки данных и получения оперативной информации по размещению государственных закупок на базе автоматизированной системы управления процессом организации государственных закупок «АЦК-

¹¹² Приказ Министерства финансов Тверской области N 26-нп, Министерства имущественных и земельных отношений Тверской области № 5-пп от 03.07.2014.

¹¹³ Доступно на: <http://torgi.tverfin.ru>, дата обращения 21.09.2018.

¹¹⁴ Постановление Администрации города Твери от 15.09.2016 № 1539.

¹¹⁵ Ч.1 ст.4 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

¹¹⁶ Постановление Администрации города Твери от 15.09.2016 № 1539.



Госзаказ» (далее – РМИС)¹¹⁷. Государственным заказчикам необходимо осуществлять закупочную деятельность посредством указанной системы, а муниципальным заказчикам – использование системы рекомендовано. РМИС содержит: документы планирования и информацию о реализации плановых документов; предусмотренную Федеральным законом № 44-ФЗ информацию о закупках, об исполнении контрактов, в том числе, отчеты; реестр контрактов, заключенных заказчиками Тюменской области; запросы пользователей региональных и муниципальных систем, в том числе запросы ценовой информации; запросы на разъяснения и ответы на запросы участников закупок; информацию о банковских гарантиях, выданных в соответствии с положениями Федерального закона № 44-ФЗ; методическую и другую информацию. Следует отметить, что в целях оценки эффективности закупочной деятельности, законности, дисциплины функций по обеспечению нужд Тюменской области в товарах, работах, услугах на постоянной основе производится¹¹⁸ сбор, обобщение, систематизация и оценка информации о закупках. Осуществление мониторинга эффективности процессов планирования, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), исполнения контрактов относится к функционалу, обеспечиваемому РМИС. В подавляющем большинстве случаев, источником для получения исходных данных для проведения оценки эффективности является информационная система "АЦК-Госзаказ". Результаты мониторинга среди прочей информации содержатся в системе. Кроме указанного выше, РМИС обеспечивает¹¹⁹ (в том числе в автоматизированном режиме): автоматизацию процессов хранения, обработки данных и получения оперативной информации по закупкам, а также предоставление данных участниками контрактной системы; гарантированную передачу в ЕИС информации и документов, предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ; формирование отчетов, предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ; информирование о нормативной правовой базе Российской Федерации и Тюменской области о контрактной системе; использование усиленной квалифицированной электронной цифровой подписи для подписания электронных документов, а также реализацию контроля. Предметом реализуемого контроля является соответствие информации об объеме финансового обеспечения, доведенном до заказчика, указываемой информации в плане закупок; соответствие информации, содержащейся в различных документах, формируемых в процессе закупок (документах планирования, извещении и документации о закупке, протоколах, проекте контракта), между собой, а также соответствие информации о контракте, включенной в реестр контрактов, заключенному заказчиком контракту. Возможности информационной системы используются и в целях оптимизации закупок в части применения централизованных схем организации закупочной деятельности. Так, средствами системы обеспечивается деятельность по выявлению потребности заказчиков в закупках идентичных товаров. На основании сводного плана-графика, формируемого системой, Управление по организации совместных закупок идентичных товаров определяет возможность проведения совместных конкурсов (аукционов) различными заказчиками и направляет соответствующим заказчикам рекомендации по проведению совместных закупок. Закупки для нужд Тюменской области с начальной

¹¹⁷ Распоряжение Правительства Тюменской области от 28.06.2018 № 10-р.

¹¹⁸ Распоряжение Правительства Тюменской области от 05.11.2014 № 1970-рп.

¹¹⁹ Распоряжение Правительства Тюменской области от 28.06.2018 № 10-р.



(максимальной) ценой контракта, превышающей 10 млн. рублей, подлежат¹²⁰ дополнительному согласованию, такое согласование осуществляется средствами информационной системы «АЦК-Госзаказ». В РМИС представлены различные методические материалы и типовые документы.

В **Ярославской области** функционирует¹²¹ государственная информационная система «Государственные закупки Ярославской области» (далее – ГИС ЯО). Государственные заказчики Ярославской области используют систему при планировании и осуществлении закупок для обеспечения нужд Ярославской области, а также при взаимодействии с департаментом государственного заказа Ярославской области. ГИС ЯО призвана решать следующие задачи: автоматизация процессов закупок, осуществление в рамках обеспечения взаимодействия с иными информационными системами контроля, а также организация оперативного мониторинга и анализа всех стадий процесса закупок, количественных и качественных характеристик закупочной деятельности, предложений поставщиков и т.д. Средствами ГИС ЯО осуществляется контроль за соответствием сведений заказчиков об объеме финансового обеспечения, включенных в планы закупок, сведениям об объеме финансового обеспечения осуществления закупок, утвержденном и доведенном до сведения заказчиков; сведений, содержащихся в извещениях об осуществлении закупок и документации о закупках, сведениям, содержащимся в планах-графиках; информации о контракте, включенной в реестр контрактов, заключенных заказчиками, условиям контракта. К открытой части ГИС ЯО отнесена информация для пользователей, планы-графики и типовые формы документов. К закрытой части системы отнесены планирование закупок, определение поставщика (подрядчика, соисполнителя), учет и исполнение обязательств по контрактам, мониторинг закупок и справочники. Вместе с тем, с разделами «Мониторинг закупок 44-ФЗ» и «Мониторинг закупок 223-ФЗ» может ознакомиться любое заинтересованное лицо. Так, например, в разделе «Мониторинг закупок 44-ФЗ» можно найти сформированные аналитические отчеты в отношении различных заказчиков (в том числе муниципальных): извещения и контракты с указанием способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), итоги конкурентных закупок с указанием достигнутой экономии, информация о реализованных неконкурентных закупках. В данном разделе можно найти информацию о поставщике в части заказчиков Ярославской области, с которыми были заключены контракты, дату заключения, установленную и фактически оплаченную цену контракта, его статус, также приводится ссылка на сведения о контракте. В рассматриваемом разделе можно проследить историю закупок по каждому заказчику: имеется информация об извещениях о закупках, о контрактах, о размере достигнутой экономии, о закупках, реализованных у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, о «поставщике лидере». В соответствующем разделе можно найти и подробную информацию по каждому заключенному контракту. В разделе «Типовые формы», представленном в ГИС Ярославской области, находятся актуальные на 09.08.2018 типовые формы извещения и документации для проведения конкурса и аукциона в электронной форме. Средствами ГИС ЯО обеспечиваются закупки «малого объема», реализуется

¹²⁰ Распоряжение Правительства Тюменской области от 12.05.2014 № 794-р.

¹²¹ Постановление Правительства от 04.04.2014 г № 293-п.



обязательное общественное обсуждение в случаях, установленных¹²² Правительством Ярославской области. В ГИС Ярославской области представлен сервис для поставщиков, содержащий различные инструкции и информацию о распространенных ошибках при подготовке заявок на участие в конкурсах и электронных аукционах. Перечень документов, регламентирующих закупочную деятельность, в рамках ГИС Ярославской области не приведен (в открытой части). Такие документы можно найти только на сайте Департамента государственного заказа¹²³.

Информационное обеспечение процесса закупок играет важную роль, обеспечивает принцип открытости и прозрачности, возможности для контроля и управления системой закупок. Региональные или муниципальные информационные системы, право на создание которых предусмотрено¹²⁴ Федеральным законом № 44-ФЗ, обладают большим потенциалом обеспечения эффективности функционирования системы закупок субъекта Российской Федерации или муниципального образования и противодействия коррупционным проявлениям в сфере закупок. Информационные системы в сфере закупок обеспечивают возможность получать, формировать, анализировать информацию, необходимую для принятия управленческих решений, направленных на достижение актуальных для региона и (или) муниципального образования задач, в том числе связанных с оценкой эффективности и результативности функционирования системы закупок в регионе. Надо отметить, что на практике информационные системы в сфере закупок не всегда обеспечивают необходимой информацией всех участников контрактной системы, а также заинтересованных лиц. Нередко информационные системы носят закрытый характер, предполагающий доступ в систему только пользователей (например, Региональная информационная система Республики Татарстан). В указанных случаях консолидированная информация, связанная с закупками для нужд региона или муниципального образования, либо отсутствует, либо представлена на отдельном сайте. Как правило, на уровне региона необходимую информацию можно найти на официальном сайте регионального органа исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок. Но это не всегда так. Например, в Республике Башкортостан органом, уполномоченным на осуществление контроля, регулирование и нормирование контрактной системы, является¹²⁵ Министерство финансов Республики Башкортостан. Несмотря на это, большая часть методических материалов и другая информация в сфере закупок представлены на официальном сайте Министерства экономического развития Республики Башкортостан¹²⁶. На муниципальном уровне информация о закупках, как правило, размещена на официальном сайте Администрации муниципального образования. К информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемой указанными органами в интернете, в том числе относится¹²⁷ информация о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

¹²² Постановление Правительства Ярославской области от 31 декабря 2014 г. № 1455-п.

¹²³ Доступно на: <http://zakupki.yarregion.ru/>, дата обращения 20.08.2018.

¹²⁴ Ч.7 ст.4 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

¹²⁵ Постановление Правительства Республики Башкортостан 22.10.2013 № 468.

¹²⁶ Доступно на <https://economy.bashkortostan.ru/>, дата обращения 26.09.2018.

¹²⁷ Пп. «в» п.2 ч.1 ст. 13 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ.



муниципальных нужд в соответствии с законодательством о контрактной системе. Вместе с тем, нередко встречаются случаи, когда на официальном сайте муниципального образования раздел, посвященный закупкам, отсутствует¹²⁸. Даже если соответствующий раздел представлен, он далеко не всегда содержит исчерпывающий перечень документов, необходимых для обеспечения информационной открытости процесса закупок. Так, например, в разделе «Правовые акты», как правило, представлены документы, принятые местной администрацией по всем направлениям деятельности, и системы поиска не позволяют выявить акты, регулирующие сферу закупок муниципального образования. В указанных выше случаях информационная открытость процесса закупок на региональном и муниципальном уровнях должным образом не обеспечивается.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что в Российской Федерации обеспечивается свободный и безвозмездный доступ к информации о закупках, то есть международные принципы в области государственных закупок соблюдаются. Повышению открытости государственных закупок в России будет способствовать и переход на электронную форму реализации конкурентных закупок, который планировалось завершить к началу 2019 года.

Вместе с тем, потенциал информационного обеспечения процесса закупок на сегодняшний день не используется в полном объеме. Поиск информации, связанной с регулированием и осуществлением закупок на региональном и муниципальном уровнях, информации, необходимой для осуществления эффективного общественного контроля, в ряде случаев затруднен. Так, например, статистические данные о закупках в ЕИС (количество и стоимость закупок, размер экономии) представлены в обобщенном виде, в разрезе различных категорий товаров, работ, услуг информация не приводится, информация о среднем количестве поданных заявок для участия в процедурах закупок, доле расторгнутых контрактов, доле несостоявшихся закупок публикуется только в рамках формируемых Минфином России¹²⁹ документов «Статистические показатели, характеризующие результаты осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (по результатам 1 и 3 кварталов) и «Доклад о результатах осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (по итогам полугодия). В рамках указанных документов рассматриваемые показатели приводятся в обобщенном виде. Имеющаяся в открытом доступе информация о закупках не используется для выявления случаев закупок с признаками наличия коррупционных проявлений. В этой связи, для обеспечения открытости и прозрачности процесса закупок, возможностей для осуществления общественного контроля, информационной поддержки предпринимателей региона представляется целесообразным реализовать приведенные ниже рекомендации.

Рекомендации:

- Дополнить требования к региональным и муниципальным информационным системам в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, определенные Правительством Российской Федерации,

¹²⁸ Доступно на: <http://www.kostomuksha-city.ru/>, дата обращения 25.09.2018.

¹²⁹ Доступно на <https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases/>, дата обращения 03.12.2018г.



перечнем информации, которая должна содержаться в открытом доступе информационной системы (региональные (муниципальные), а также ведомственные, акты, принятые в целях осуществления закупок для нужд субъекта Российской Федерации или муниципального образования, информация о региональных (муниципальных) закупках, методические материалы, результаты мониторинга, библиотека типовых контрактов, типовые условия контрактов и другая актуальная информация).

- При установлении порядка функционирования и использования региональных и муниципальных информационных систем в сфере закупок определить:
 - содержание информационной системы, в том числе, содержание открытой части системы (например, опыт Иркутской области);
 - статус информации, размещенной в системе, как официальной (например, опыт Архангельской области);
 - периодичность размещения и сроки обновления информации (например, опыт Иркутской области);
 - необходимость информационного обеспечения участников закупок в рамках информационной системы (например, опыт Краснодарского края, Смоленской, Иркутской, Ярославской областей);
 - необходимость предоставления сведений о сайтах, содержащих информацию о закупках муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации (например, опыт Иркутской области для региональных информационных систем);
 - необходимость проведения мониторинга закупок на основании сведений, содержащихся в информационной системе (например, опыт Тюменской области);
 - необходимость учета закупок «малого объема» (например, опыт Смоленской и Тверской областей, г. Тверь);
 - необходимость формирования данных о результатах закупочной деятельности по каждому заказчику отдельно (например, опыт Ярославской области).
- Консолидировать в рамках региональных и муниципальных систем информацию о закупках, осуществляемых в соответствии с положениями Федерального закона № 44-ФЗ и Федерального закона № 223-ФЗ.
- Рекомендовать муниципальным органам, расположенным на территории субъекта Российской Федерации, использовать региональную информационную систему (например, опыт Республики Татарстан, Архангельской и Тюменской областей) (для регионов).
- В случае отсутствия муниципальной информационной системы в сфере закупок, создать на официальном сайте муниципального образования самостоятельный раздел, посвященный закупкам, содержащий муниципальные, а также ведомственные, акты, принятые в целях осуществления закупок для нужд муниципального образования, информацию о муниципальных закупках, методические материалы и другую актуальную информацию (для местных администраций).



- Рассмотреть возможность использования компьютеризированных систем управления публичными закупками с целью отслеживания и выявления подозрительных случаев и мониторинга функционирования системы публичных закупок (например, показатели, результаты мониторинга).

4.2 Типовые контракты, типовые условия контрактов, типовые формы

Международные стандарты и лучшие практики

Согласно Руководству по принятию Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках, необходимы рационализация и стандартизация процедуры и практики закупок. Сочетание этих мер на практике оказалось эффективным инструментом. Руководства и типовые документы используются многими странами, международными и региональными организациями и другими органами, участвующими в реформировании сферы закупок, как в системах, для которых они вырабатывают рекомендации, так и в их собственных внутренних системах.

В Рекомендации Совета ОЭСР 2015 года по вопросам государственных закупок странам рекомендуется придерживаться этических стандартов в рамках системы государственных закупок посредством применения общих норм и защитных механизмов и облегчать доступ потенциальных конкурентов к участию в государственных закупках независимо от размера предприятия. Основной целью создания стандартизированной тендерной документации является обеспечение возможности проведения публичного тендера любой закупающей организацией независимо от ее опыта. Хорошие примеры редактируемых форм тендерной документации позволяют пользователям оперативно и легко выявлять неотредактируемые разделы документа, изменение которых невозможно, а также разделы, в которые пользователь должен ввести данные.

Помимо готовых к использованию форм документов, еще одним инновационным способом, с помощью которого государственные заказчики могут осуществлять закупку, является разработка “генераторов тендерной документации” с ограничением возможности пользователями осуществлять изменения, что будет обеспечивать единообразие и высокое качество. Такие “генераторы тендерной документации” применимы для всех видов процедур закупки. И наконец, очень полезными могут быть руководства по методологии государственных закупок, поскольку они представляют собой разъяснения, которые могут использоваться заказчиками в качестве справочников при проведении закупок.

Франция: Справочник по государственным закупкам¹³⁰

Управление по правовым вопросам Министерства экономики и финансов Франции отвечает за разработку национального законодательства о государственных закупках. Данное управление является основным учреждением Франции, ответственным за сферу закупок. В его задачи входит представительство интересов Франции в советах

¹³⁰ Приведенный текст адаптирован из следующего источника: European Commission, *E-library of public procurement good practices: Detailed and up-to-date methodological manual*, р. 3, доступно по адресу <http://ec.europa.eu>, по состоянию на 8 декабря 2018 года.



и экспертных группах по вопросам закупок внутри страны и за рубежом. Кроме того, оно играет ключевую роль в предоставлении юридических консультаций центральным, региональным и местным органам власти. Его сотрудниками разработано подробное руководство по вопросам государственных закупок под названием «Справочник по государственным закупкам». Данное руководство является результатом работы целевой группы Министерства, состоящей из экспертов в сфере права, которые обладают обширными знаниями правил государственных закупок и опытом по консультированию государственных заказчиков. В справочнике представлена подробная информация, разбитая на четыре основных раздела. Первый раздел состоит из пяти подразделов, в каждом из которых рассматривается одна из фаз закупок с описанием передовой практики и примерами. Второй раздел дополняет первый, предоставляя технические подробности по основным темам каждой фазы закупок, например, информацию о закупках по конкретным секторам. В третьем разделе приведены несколько таблиц, обобщающих правила, временные рамки и пороговые значения для публикации и присуждения контрактов согласно различным процедурам закупок. Данные таблицы доступны как государственным организациям, деятельность которых регулируется Кодексом о государственных закупках, включая правительство и центральные государственные учреждения, местные органы власти и местные государственные учреждения, государственные медицинские учреждения, так и организации-заказчики, деятельность которых регулируется Постановлением от 6 июня 2005 года. Последний раздел содержит диаграммы, иллюстрирующие алгоритм по осуществлению следующих шести видов процедур закупок:

- открытые процедуры;
- процедуры с ограниченным доступом;
- процедуры на основе конкурентных переговоров;
- процедуры с проведением переговоров и предварительным объявлением;
- процедуры с проведением переговоров после предварительного объявления;
- специализированная процедура.

В конце справочника приведен алфавитный указатель терминов по закупкам, в котором каждый термин имеет ссылку на соответствующее техническое описание. Являясь как практическим инструментом, так и справочным пособием по интерпретации законодательства, справочник пользуется популярностью среди практиков и теоретиков в сфере закупок.



Люксембург: генератор стандартизированной тендерной документации¹³¹

Департамент управления бизнес-процессами Центра информационных технологий¹³² Люксембурга был учрежден в соответствии с законодательством и наделен законодательно регулируемыми полномочиями. В его функции входит обеспечение эффективности электронных госуслуг, упрощение административных процедур, реализация проектов по усовершенствованию государственного управления, а также управление моделированием бизнес-процессов¹³³. Для этого им были разработаны единая центральная рамочная основа под названием PROMETA (государственные процессы и моделирование) для определения и описания общих процедур и рабочих процессов государственного управления. Доступ к системе PROMETA имеют как сотрудники Центра информационных технологий, так и служащие других органов государственного управления через портал NextGen, созданный для моделирования бизнес-архитектуры предприятий и бизнес-процессов. Благодаря системе PROMETA Департамент управления бизнес-процессами разработал ряд централизованных приложений (Promet'Apps), доступных через портал NextGen и предназначенных для оказания поддержки и упрощения работы органов государственного управления.

Одним из таких инструментов является приложение DocGen, в котором содержатся технические требования, призванные упростить написание юридических и административных разделов тендерной документации, запросов на оказание услуг, предложений и договоров на оказание услуг. Приложение DocGen позволяет генерировать предварительно заполненные разделы тендерной документации с юридическими и административными данными при закупках таких услуг, уборка, обеспечение безопасности, аудит или ИТ-консалтинг. Приложение работает на основе моделирования бизнес-процессов по применению законодательства Люксембурга о государственных закупках в решениях и рабочих процессах, преобразованных в схемы, соответствующие каждому типу процедуры закупок. Затем данные схемы связывают с онлайн-опросником, который охватывает все главы тендерной документации. Отвечая на вопросы, пользователь дает команду приложению найти нужную схему с потоком решений, соответствующих выбранной процедуре закупки. Это позволяет определить соответствующие разделы законодательства, т.е. номер и название закона, пункты, статьи и т.д., которые должны присутствовать в тендерном документе, а также автоматически сгенерировать и вставить их содержание в документ.

Еще одним приложением, разработанным Департаментом управления бизнес-процессами, является приложение Prometa Spec., которое помогает в разработке тендерных спецификаций для закупки ИТ-систем. Данное приложение упрощает моделирование требований и функционала, определение ограничений, вариантов

¹³¹ Приведенный текст адаптирован из следующего источника: European Commission, *E-library of public procurement good practices: Standardised tender documents*, р. 4, доступно по адресу <http://ec.europa.eu> по состоянию на 8 декабря 2018 года.

¹³² <http://www.fonction-publique.public.lu/fr/structure-organisationnelle/ctie/>

¹³³ National Interoperability Framework Observatory (2015), *PROMETA: the organisational interoperability framework for eService design in Luxembourg*, доступно по адресу <https://joinup.ec.europa.eu>, по состоянию на 8 декабря 2018 года.



использования, тестовых случаев, создание макетов моделей, спецификацию веб-сайтов, требуемых данных и моделей жизненного цикла данных, определение ИТ-ландшафта и потоков данных и рабочих процессов в едином репозитории, который используется для автоматической генерации заполненных тендерных спецификаций. Разработка этих двух приложений была инициирована после того, как руководство Департамента управления бизнес-процессами осознало огромный потенциал экономии от автоматизации процесса генерации тендерной документации. Основным преимуществом разработанного решения действительно является существенное снижение времени, которое уходит на подготовку тендерной документации. Если раньше тот или иной процесс занимал 3 дня, то сейчас на него уходит не более 15 минут в случае с простыми закупками и примерно 2 часа, если требуется составление сложной тендерной документации.

В Российской Федерации, так же как и за рубежом, ведется работа, направленная на применение в процессе осуществления закупок стандартных условий закупок, типовых документов и методологических пособий. Как показывает международный опыт, эта область на данный момент стремительно развивается и в связи с этим необходимо уделять особое внимание передовым практикам и технологиям.

Регулирование на федеральном уровне

Федеральным законом № 44-ФЗ определены¹³⁴ требования к содержанию контракта, заключаемого для государственных и муниципальных нужд. Указанные требования призваны, с одной стороны, обеспечить интересы заказчика, минимизировать риски неисполнения или некачественного исполнения контракта. С другой стороны, установленные требования защищают интересы исполнителя, обеспечивая баланс прав заказчика и исполнителя. При заключении контракта необходимо учитывать специфические особенности объекта закупки, условий исполнения контракта. Общие требования, установленные в отношении контракта, таких особенностей не учитывают. С учетом особенностей объекта закупки формируются типовые контракты, типовые условия контрактов, размещаемые в ЕИС¹³⁵. Полномочиями на разработку типовых контрактов, типовых условий контрактов наделены федеральные органы исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» и Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»¹³⁶. В соответствии с законодательством о контрактной системе¹³⁷, в случае отсутствия типовых контрактов, типовых условий контрактов, утвержденных и размещенных в ЕИС, могут разрабатываться соответствующие типовые контракты, типовые условия контрактов для обеспечения нужд субъектов Российской Федерации. При этом, необходимо отметить, что согласно требованиям Федерального закона № 44-ФЗ¹³⁸, порядок разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов для обеспечения нужд субъектов Российской Федерации, а также случаи и условия их

¹³⁴ Ст.34 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

¹³⁵ Доступно на: <http://zakupki.gov.ru/epz/btk/quicksearch/search.html>, дата обращения 24.09.2018.

¹³⁶ Ч.11 ст.34 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

¹³⁷ Ч. 7 ст. 112 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

¹³⁸ Ч.8 ст. 112 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.



применения должны устанавливаться высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Регулирование на региональном и муниципальном уровне

На официальном сайте Министерства экономического развития **Республики Башкортостан** представлены примерные проекты контрактов на различные объекты закупки (на закупку работ по капитальному ремонту, на ремонт автомобильных дорог, на поставку продуктов питания, на закупку горюче-смазочных материалов по топливным картам и другие), при этом такие проекты не учитывают изменений законодательства¹³⁹ в части мер ответственности, определяемых в условиях контракта, то есть не являются актуальными.

В **Республике Карелия** определен¹⁴⁰ порядок разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов для обеспечения нужд региона. Согласно указанному порядку, полномочия по разработке соответствующих контрактов и условий закреплены за Управлением по государственным закупкам Республики Карелия. Типовые контракты и условия должны быть размещены на странице Управления на официальном интернет-портале Республики Карелия (до ввода в эксплуатацию информационной системы в сфере закупок Республики Карелия). Порядок разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов для обеспечения нужд Республики Карелия определяет условия, при которых типовые контракты, типовые условия контрактов могут не применяться. К таким условиям отнесены случаи закупок за наличный расчет, случаи проведения запроса котировок для оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи в экстренной или неотложной форме и нормального жизнеобеспечения граждан, а также ряд случаев закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе закупки «малого объема».

На официальном сайте Государственного комитета **Республики Татарстан** по закупкам представлен раздел «[Типовые формы](#)»¹⁴¹, в котором можно найти актуальные (на 12.09.2018) типовые контракты, включая типовой контракт на поставку бензина и дизельного топлива, типовые формы контрактов на питание и на организацию питания, типовые условия контрактов, включая условия об ответственности. Однако, информация об акте, утверждающем соответствующие контракты и условия, как и сведения о необходимости применения установленных форм, отсутствуют.

Министерство финансов **Удмуртской Республики** разрабатывает типовые контракты, типовые условия контрактов в порядке, утвержденном Правительством Удмуртской Республики¹⁴². Муниципальным образованиям рекомендовано использование таких контрактов и условий. Библиотеку типовых документов и иную необходимую информацию о закупках Удмуртской Республики можно найти на сайте «Единая система закупок Удмуртской Республики»¹⁴³.

¹³⁹ Постановление Правительства от 30.08.2017 № 1042.

¹⁴⁰ Постановлением Правительства Республики Карелия от 7 октября 2015 года № 320-П.

¹⁴¹ Доступно на: <http://goszakupki.tatarstan.ru/>, дата обращения 21.09.2018.

¹⁴² Постановление Правительства Удмуртской Республики от 29.03.2018 № 80.

¹⁴³ Доступно на: <http://wt.mfur.ru/portal>, дата обращения 24.09.2018.



В **Приморском крае** на региональном уровне отсутствуют типовые контракты, типовые условия контрактов. При этом, такая практика существует на муниципальном уровне. В целях повышения качества подготовки муниципальных контрактов, договоров в Уссурийском городском округе Приморского края распоряжениями Администрации утверждены типовые контракты, которые необходимо применять при осуществлении закупок для муниципальных нужд (договоры купли-продажи товара¹⁴⁴, на оказание информационных услуг в печатном издании¹⁴⁵, на выполнение работ по разработке проектно-сметной документации для проведения капитального ремонта¹⁴⁶ и другие¹⁴⁷).

Типовые контракты, типовые условия контрактов в **Ставропольском крае** разрабатываются региональными органами исполнительной власти, уполномоченными в соответствующих сферах, и утверждаются нормативными правовыми актами ответственных органов. Определены¹⁴⁸ условия для применения таких контрактов и условий. Кроме того, установлены случаи, когда утвержденные типовые контракты, типовые условия контрактов могут не применяться: закупки за наличный расчет, закупки по результатам запроса котировок, некоторые случаи закупок путем проведения запроса предложений и перечень закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе закупки «малого объема». По состоянию на 21.09.2018 года информация о типовых контрактах, типовых условиях контрактов, утвержденных в целях использования заказчиками Ставропольского края, на сайте Комитета Ставропольского края по государственным закупкам отсутствует.

На официальном сайте **Архангельской области** для методического и информационного обеспечения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Архангельской области¹⁴⁹ представлен раздел «Типовые макеты», в котором размещены проекты контрактов (отдельно на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг).

В **Иркутской области** в разделе РИС ИО «[Типовые формы](#)»¹⁵⁰ представлены типовые формы контрактов отдельно на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных нужд Иркутской области, а также утвержденные¹⁵¹ типовые условия контрактов для обеспечения государственных нужд Иркутской области.

В **Смоленской области** представлены [типовые контракты](#)¹⁵² на поставку продуктов питания и отдельно на поставку овощей длительного хранения (контракты подготовлены для разных способов закупки, для случаев закупки у субъектов малого

¹⁴⁴ Распоряжение администрации Уссурийского городского округа от 16.06.2017 № 237.

¹⁴⁵ Распоряжение администрации Уссурийского городского округа от 17.05.2016 № 136.

¹⁴⁶ Распоряжение администрации Уссурийского городского округа от 14.01.2016 № 8.

¹⁴⁷ Доступно на: http://adm-ussuriisk.ru/contract_system/standard_reference_information/library_contracts/, дата обращения 25.09.2018.

¹⁴⁸ Постановление Правительства Ставропольского края от 14.06.2016 № 229-п.

¹⁴⁹ Доступно на: <https://gz1.dvinaland.ru>, дата обращения 24.09.2018.

¹⁵⁰ Доступно на: <http://www.gz.gfu.ru/>, дата обращения 28.08.2018.

¹⁵¹ Приказ министерства по регулированию контрактной системы в сфере закупок Иркутской области от 14.08.2014 N 131-мп.

¹⁵² Доступно на: <http://goszakupki.admin-smolensk.ru/>, дата обращения 14.09.2018.



предпринимательства, для случаев установления обеспечения исполнения контракта), типовые контракты на поставку горюче-смазочных материалов (для аукционов и для запросов котировок, с авансовым платежом и без него), типовые контракты на изготовление и доставку печатной продукции. Типовые контракты подлежат применению¹⁵³ органами исполнительной власти Смоленской области, областными государственными казенными учреждениями, заключающими государственные контракты от имени Смоленской области, и областными государственными бюджетными учреждениями при осуществлении закупок товаров, работ, услуг, являющихся предметом типового контракта, за исключением закупок товаров, работ, услуг технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера. В качестве типовых определены условия: об ответственности заказчика и подрядчика за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств при осуществлении капитального строительства, об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств при осуществлении закупки у СМП, об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств.

Типовые контракты, предлагаемые для заказчиков **Тюменской области**, представлены в РМИС. По состоянию на 20.08.2018 в разделе «[Типовые формы](#)» представлены¹⁵⁴ типовые формы контрактов на поставку бланочной продукции, продуктов питания, хлеба, мяса и субпродуктов, готовых продуктов из мяса, нефтепродуктов с использованием топливных карт, услуг страхования ОСАГО, медицинских изделий и медицинского оборудования. Для заказчиков также подготовлены типовые формы документов, применяемых при расторжении контракта в связи с односторонним отказом стороны контракта от исполнения контракта, а также типовые формы протоколов, формируемых по результатам работы комиссии заказчика. Информация об обязательности и условиях применения типовых контрактов отсутствует.

Существующих на сегодняшний день типовых контрактов, размещенных в ЕИС, недостаточно. Анализ правоприменительной практики позволяет выявлять достаточное количество нарушений законодательства о контрактной системе, допускаемых при формировании условий контракта, особенно такая проблема актуальна на муниципальном уровне. В результате проведения контрольных мероприятий фиксируются грубые нарушения, допускаемые при заключении контракта. Среди наиболее распространенных нарушений: нарушение при установлении сроков оплаты, отсутствие наименования закупаемого товара и указания на невозможность изменения единичной цены, в целом не определены существенные условия, что делает контракт недействительным. С учетом того обстоятельства, что условия контракта во многом задают качество и возможности для своевременного удовлетворения государственных и муниципальных нужд, а также предопределяют наличие вероятности для коррупционных проявлений в процессе исполнения контракта, работа над созданием типовых контрактов, типовых условий контрактов на сегодняшний день является особенно актуальной.

¹⁵³ Постановление Администрации Смоленской области от 21 апреля 2014 г. № 297.

¹⁵⁴ Доступно на: <http://gz.admtyumenu.ru/>, дата обращения 27.09.2018.



В целом, типовые условия закупки позволяют не только сократить трудозатраты, связанные с организацией и проведением закупок, повысить качество формируемых в процессе закупок документов, но и противодействовать коррупционным проявлениям. Так, например, большое количество жалоб участников закупок связано с установлением заказчиком избыточных требований к составу заявки, с отсутствием необходимых для подготовки предложения сведений, с указанием заказчиком противоречивой информации, вводящей в заблуждение, с отсутствием инструкции по оформлению заявки. Все эти проблемы могут быть минимизированы с помощью применения типовых форм. Несмотря на то, что Федеральный закон № 44-ФЗ не определяет необходимость формирования на региональном и (или) муниципальном уровне типовых документов, используемых при осуществлении закупок, на сегодняшний день на региональном уровне практика подготовки типовых форм, необходимых заказчикам для осуществления закупок, получила широкое распространение.

На официальном сайте Минэкономразвития **Республики Башкортостан**¹⁵⁵ помимо примерных проектов контрактов представлены: типовые проекты документации по осуществлению закупок (конкурса и аукциона), рекомендуемые формы технического задания в отношении различных объектов закупки (горюче-смазочных материалов, различных изделий медицинского назначения, строительно-монтажные работы, капитальный ремонт, текущий ремонт и т.д.).

На официальном сайте Государственного комитета **Республики Татарстан** по закупкам¹⁵⁶ представлен раздел «Типовые формы», в котором можно найти типовые конкурсные документации и документации об аукционе, типовые блоки документаций, типовое положение о закупках. Также в разделе содержится форма Решения «Об определении контрольного органа в сфере закупок для муниципальных нужд».

Приказом комитета **Ставропольского края** утверждены типовые документы: документация об аукционе¹⁵⁷, конкурсная документация¹⁵⁸, извещение о проведении запроса котировок¹⁵⁹. Также установлены рекомендации в отношении формирования инструкции по заполнению заявки на участие в закупке.

На официальном сайте **Архангельской области** для методического и информационного обеспечения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Архангельской области¹⁶⁰ представлен раздел «Типовые макеты», в котором размещены актуальные на 01.08.2018 года типовые: конкурсная документация о проведении открытого конкурса, конкурсная документация о проведении открытого конкурса с ограниченным участием, документация об аукционе в электронной форме (отдельно на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг), типовая документация о запросе предложений (отдельно на поставку товара и на выполнение работ).

¹⁵⁵ Доступно на: <https://economy.bashkortostan.ru/>, дата обращения 28.09.2018.

¹⁵⁶ Доступно на: <http://goszakupki.tatarstan.ru/>, дата обращения 21.09.2018.

¹⁵⁷ Приказ Комитета Ставропольского края по государственным закупкам от 14.09.2018 № 01-05.

¹⁵⁸ Приказ Комитета Ставропольского края по государственным закупкам от 10 февраля 2017 г. № 01-05/86.

¹⁵⁹ Приказ Комитета Ставропольского края по государственным закупкам от 29 января 2018 г. № 01-05/45.

¹⁶⁰ Доступно на: <https://gz1.dvinaland.ru>, дата обращения 24.09.2018.



Для заказчиков **Иркутской области** в разделе «[Совместные закупки](#)»¹⁶¹ размещены типовые технические задания в отношении закупок продуктов питания, оргтехники, бумаги (26 позиций) и типовые технические задания в отношении закупок лекарственных средств и изделий медицинского назначения (44 позиции).

В **Тюменской области** в разделе «[Типовые формы](#)» представлены¹⁶² формы заявок на закупку для проведения котировок, конкурсов, конкурсов с ограниченным участием, запросов предложений и электронных аукционов для учреждений здравоохранения. Кроме того, приведены актуализированные в соответствии с требованиями законодательства, в редакции, вступившей в силу с 01.07.2018 года, типовая форма описания объекта закупок на поставку товаров, а также типовая форма описания объекта закупок на поставку лекарственных средств. В системе представлены актуальные типовые формы документаций (извещений) для проведения различных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), отдельные формы для обычных процедур и для процедур, реализуемых в электронной форме. На сайте присутствуют как общие формы (для закупки товаров и для закупки работ, услуг), так и формы, составленные с учетом особенностей объектов закупки: для приобретения медицинских изделий и лекарственных средств, программного обеспечения, товаров мебельной и деревообрабатывающей промышленности, радиоэлектронной продукции, работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа по межмуниципальным маршрутам по регулируемым тарифам, товаров машиностроения, подрядных работ по строительству/ реконструкции/ капитальному ремонту объекта, работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации.

Основная проблема, выявленная при анализе подготовленных на региональном уровне типовых форм, заключается в отсутствии указания на статус предлагаемых форм (обязательный или рекомендательный характер), а также на их актуальность.

В целях достижения необходимого качества удовлетворения государственных и муниципальных нужд, предотвращения ошибок или злоупотреблений со стороны заказчиков, препятствующих добросовестной и эффективной конкурентной борьбе предпринимателей в процессе распределения заказов для обеспечения государственных и муниципальных нужд, целесообразно реализовать рекомендации, приведенные ниже.

Рекомендации:

- Предусмотреть право муниципальных образований на разработку типовых контрактов, типовых условий контрактов в случае отсутствия типовых контрактов, типовых условий контрактов, утвержденных и размещенных в ЕИС и обеспечивающих осуществление закупок отдельных товаров, работ, услуг.
- Осуществлять разработку типовых контрактов, типовых условий контрактов на региональном и муниципальном уровнях.

¹⁶¹ Доступно на: <http://gz.gfu.ru/>, дата обращения 21.09.2018.

¹⁶² Доступно на: <http://gz.admtyumen.ru/>, дата обращения 27.09.2018.



- Рекомендовать муниципальным заказчикам, расположенным на территории субъекта Российской Федерации, применять типовые контракты, типовые условия контрактов, разработанные на региональном уровне (в случае отсутствия типовых контрактов, типовых условий контрактов, разработанных для заказчиков соответствующего муниципального образования).
- Определить обязанность заказчиков использовать типовые контракты, типовые условия контрактов в рамках порядка разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов (например, опыт Тюменской области), а также условия, при которых типовые контракты, типовые условия контрактов могут не применяться (например, опыт Республики Карелия, Ставропольского края, Смоленской области) или могут быть изменены.
- Разработать типовые контракты в отношении конкретных объектов закупки (например, опыт Республики Татарстан, опыт Уссурийского городского округа Приморского края, Смоленской и Тюменской областей). В случае определения типовых форм на общие случаи закупки, не учитывающих специфику закупаемого объекта, целесообразно соответствующие требования определять в рамках типовых условий контрактов (например, опыт Иркутской области).
- Осуществлять разработку типовых форм документов, необходимых для осуществления закупок на региональном и муниципальном уровнях (например, опыт Республики Башкортостан, Республики Татарстан, Ставропольского края, Архангельской, Иркутской и Тюменской областей): документации о закупке по способам определения поставщика (подрядчика, исполнителя), описаний объекта закупки для отдельных видов товаров, работ, услуг и т.д.
- Разработать и внедрить “генераторы документации о закупке”, в целях сокращения сроков подготовки к осуществлению закупки. Ответив на ряд вопросов, касающихся, к примеру, вида процедуры закупки и типа закупаемых товаров, работ или услуг, пользователь оперативно получает документацию о закупке, содержащую уже заполненные административные и юридические разделы с необходимой информацией.
- Предусмотреть необходимость разработки региональным органом по регулированию контрактной системы методологических руководств, содержащих разъяснения теоретических и юридических основ системы государственных (муниципальных) закупок и практическую информацию о применении законодательства о закупках (примеры, прецеденты и рекомендации).



4.3 Обоснование начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)

Международные стандарты и лучшие практики

Пункт 2 статьи 12 Типового закона ЮНСИТРАЛ¹⁶³ предусматривает, что «при оценке стоимости закупок закупающая организация исходит из максимального совокупного оценочного стоимостного объема договора о закупках или всех договоров о закупках, которые планируется заключить в соответствии с рамочным соглашением в течение всего срока его действия, с учетом всех видов вознаграждения». Однако более детальное регулирование данного вопроса отсутствует как в Типовом законе ЮНСИТРАЛ так и в других международных стандартах.

Регулирование на федеральном уровне

Одним из параметров закупки, подлежащих обоснованию¹⁶⁴, является начальная (максимальная) цена контракта. Федеральным законом № 44-ФЗ определены¹⁶⁵ методы обоснования начальной (максимальной) цены контракта и условия их применения. Кроме того, разработаны методические рекомендации¹⁶⁶ по применению указанных методов. Действующие правила обоснования начальной (максимальной) цены контракта не исключают возможностей для манипулирования заказчиками результатами расчета, так как один из возможных способов получения ценовой информации – направление адресных запросов на получение ценовой информации потенциальным исполнителям, перечень которых самостоятельно определяет заказчик. Завышенная стоимость закупаемой продукции является одним из показателей, косвенно свидетельствующих о наличии коррупционного проявления в процессе закупок. Субъекты Российской Федерации наделены правом¹⁶⁷ утверждать методические рекомендации по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Такие методические рекомендации могут использоваться как один из основных механизмов борьбы с коррупционными проявлениями в сфере закупок.

Регулирование на региональном и муниципальном уровнях

В целях повышения эффективности системы размещения заказов на поставки продовольственных товаров для государственных и муниципальных нужд **Республики Татарстан**, а также эффективности использования бюджетных средств, в республике формируются максимальные цены на продовольственные товары, закупаемые государственными и муниципальными организациями (учреждениями). Отраслевые министерства, Государственный комитет Республики Татарстан по закупкам,

¹⁶³ ЮНСИТРАЛ (2014), *Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках*, принят 1 июля 2011 г., доступен по адресу www.uncitral.org, по состоянию на 8 декабря 2018 г.

¹⁶⁴ Ч.3 ст.18 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

¹⁶⁵ Ст.22 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

¹⁶⁶ Приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 №567.

¹⁶⁷ Ч.20.1 ст.22 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.



государственные медицинские организации, организации социального обслуживания при обосновании закупок используют указанные цены, органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, муниципальным образовательным учреждениям, муниципальными учреждениями молодежной политики Республики Татарстан рекомендовано использование таких цен¹⁶⁸. Максимальные цены формируются по 162 позициям в разрезе различных муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан. Также решением Кабинета Министров Республики Татарстан¹⁶⁹ определен перечень потребностей в продуктах питания для государственных организаций (учреждений), которые должны использоваться при осуществлении закупок. В целях формирования единого подхода к определению начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным исполнителем, для обеспечения нужд Республики Татарстан утверждены¹⁷⁰ Методические рекомендации по применению метода определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным исполнителем, для обеспечения нужд Республики Татарстан при оказании услуг представителями творческих профессий, входящих в группы должностей работников культуры, искусства и кинематографии. Указанные рекомендации предусматривают применение метода авторского вознаграждения, когда стоимость оказания услуг определяется на основании данных, полученных по запросу о предоставлении ценовой информации от определенного исполнителя или лица, которому принадлежат исключительные права или исключительные лицензии на такое исполнение. Отдельно урегулирован¹⁷¹ вопрос обоснования начальной (максимальной) цены контракта на проведение дератизационных и акарицидных обработок открытых территорий и ларвицидных обработок анофелогенных водоемов.

Порядок обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) **Тюменской области**¹⁷² (далее – Методика обоснования НМЦК Тюменской области) уточняет перечень источников информации, которые должны использоваться в расчете, а именно: исполненные контракты, заключенные заказчиками Тюменской области и на территории субъектов Российской Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа, за период не менее чем в течение последнего календарного года, а также предложения поставщиков, полученные в ответ на запрос ценовой информации, размещенной в единой информационной системе. Иные источники возможно использовать только в том случае, если использование указанных выше источников не позволило определить начальную (максимальную) цену контракта, цену контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Такой подход позволяет сократить риски манипулирования заказчиками результатами расчета. Кроме того, в качестве обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) рекомендуется использовать данные информационной системы «Мониторинг цен». В

¹⁶⁸ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 25.09.2017 № 715.

¹⁶⁹ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 25.09.2017 № 715.

¹⁷⁰ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 31.03.2014 г. № 205.

¹⁷¹ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 11.07.2016 г. № 472

¹⁷² Распоряжение Правительства Тюменской области от 12.05.2014 № 794-р.



соответствии с распоряжением Правительства Тюменской области¹⁷³, Департаментом потребительского рынка и туризма Тюменской области и Департаментом инвестиционной политики и государственной поддержки предпринимательства (в части инновационной продукции) формируются и ведутся перечни продукции, в отношении которой РМИС обеспечивается мониторинг цен. Внесение в систему информации о рекомендуемых ценах осуществляется ежемесячно в отношении продовольственных товаров и ежеквартально – в отношении непродовольственных товаров. Рекомендуемые цены представлены в разрезе различных муниципальных образований¹⁷⁴. Методика обоснования НМЦК Тюменской области определяет такие методы как сметный и расчетный, применяемые при осуществлении закупок работ, услуг, перечень которых установлен указанной методикой. В перечень включены 32 вида работ, услуг, в том числе работы по разработке проектной документации, текущий ремонт зданий, сооружений, установление границ территорий объектов культурного наследия, выполнение инженерных изысканий, содержание автомобильных дорог, техническую эксплуатацию и техническое обслуживание объектов газоснабжения и газораспределения. Методика обоснования НМЦК Тюменской области определяет необходимость согласования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в случае закупок на сумму свыше 10 млн. рублей. Исключение составляют случаи закупки лекарственных препаратов и случаи закупки, когда при определении начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) применялись расчетный, сметный, проектно-сметный и затратный методы. Согласование осуществляется через информационную систему «АЦК-Госзаказ». В таком согласовании принимают участие Управление государственных закупок Тюменской области и Департамент финансов Тюменской области. В случае, если в результате согласования все замечания заказчиком не устранены, к согласованию привлекается Рабочая комиссия, состав которой определен рассматриваемой методикой. Решение Рабочей комиссии является определяющим.

Правительством **Тверской области** в целях эффективного формирования начальной цены государственных контрактов или договоров при закупке товаров, работ, услуг и выстраивания закупочной логистики на территории Тверской области образована¹⁷⁵ Межведомственная комиссия при Правительстве Тверской области по мониторингу цен при размещении государственного заказа. Комиссия анализирует цены на территории области, разрабатывает рекомендации для заказчиков по формированию начальной (максимальной) цены контракта и готовит предложения по выстраиванию закупочной логистики на территории Тверской области. Так, на 3 квартал 2018 года сформированы цены¹⁷⁶ в отношении продуктов питания (хлеб, овощи, фрукты, молочная продукция, мясо, курица, рыба, колбаса, раздел «прочее») и в отношении нефтепродуктов (автомобильный бензин АИ-95 и АИ-92, дизельное топливо (зимнее и летнее)). Указанная информация представлена в разделе «Мониторинг цен».

¹⁷³ Распоряжение Правительства Тюменской области от 29.06.2015 № 1088-рп.

¹⁷⁴ Доступно на <https://admtumen.ru/>, дата обращения 20.08.2018.

¹⁷⁵ Постановление Правительства Тверской области от 05.02.2013 № 34-пп.

¹⁷⁶ Доступно на <http://gostorgi.tver.ru/>, дата обращения 24.09.2018.



В целях обеспечения эффективного расходования средств бюджетов региона и муниципального образования целесообразно предусмотреть дополнительное регулирование процесса определения и обоснования заказчиками стоимости закупаемой продукции. Среди прочего, следует ужесточить требования в отношении источников ценовой информации в целях сокращения случаев установления заказчиками завышенной начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Объективно оценить обоснованность расходов заказчика, связанных с осуществлением закупок, возможно только при наличии актуальных данных о среднем уровне цен, представленных на региональном функционирующем рынке.

В целях предотвращения неэффективного расходования средств при осуществлении закупок, ошибок и злоупотреблений при формировании начальной (максимальной) цены контракта, представляется целесообразным реализовать приведенные ниже рекомендации.

Рекомендации:

- Предусмотреть решением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации необходимость осуществления на региональном уровне мониторинга единичных цен в отношении простой стандартно-сопоставимой продукции (например, опыт Республики Татарстан, Тверской и Тюменской областей).
- В рамках методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утвержденных на региональном уровне:
 - установить рекомендации об использовании при определении начальной (максимальной) цены контракта единичных цен, полученных в рамках проводимого мониторинга цен (например, опыт Республики Татарстан, Тверской и Тюменской областей);
 - установить в качестве приоритетного способа получения заказчиками ценовой информации, используемой при применении метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), анализ исполненных контрактов. Для целей обоснования должны применяться контракты, заключенные заказчиками региона и на территории субъектов Российской Федерации, входящих в состав соответствующего федерального округа. Анализ контрактов следует осуществлять за период не менее чем в течение последнего календарного года. Наряду с анализом контрактов необходимо осуществлять запрос ценовой информации с использованием ЕИС;
 - установить особенности определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в отношении отдельных специфических объектов закупки (например, опыт Республики Татарстан, Тюменской области).



- Предусмотреть в Федеральном законе № 44-ФЗ право муниципальных образований на утверждение методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).
- Вести учет единичных цен в разрезе городских округов и муниципальных образований субъекта Российской Федерации (например, опыт Республики Татарстан).

4.4 Согласование параметров закупки

Международные стандарты и лучшие практики

В пункте 1 б) статьи 9 КПК ООН предусмотрена необходимость «установления, заблаговременно, условий участия, включая критерии отбора и принятия решений о заключении контрактов, а также правила проведения торгов, и их опубликование». Согласно Руководству УНП ООН¹⁷⁷, требование о раскрытии условий участия в конкретной процедуре закупок должно распространяться на критерии отбора и принятия решений о заключении контрактов, а также на правила проведения торгов. Таким образом, закупающие организации должны изложить в деталях все требования по квалификации подрядчиков, такие как кадровый и финансовый потенциал, и должны четко прописать те критерии, на основе которых будет осуществляться отбор подрядчика-победителя и присуждаться контракт (то есть будет ли контракт присужден на основе самой низкой цены или на основе сочетания цены и других неценовых критериев).

Вышеуказанные требования нашли свое отражение в Федеральном законе № 44-ФЗ, но следует все-таки отметить, что очень важно принимать меры, направленные на то, чтобы установленные законом требования не нарушались.

Регулирование на федеральном уровне

С точки зрения результативности наиболее действенными являются превентивные меры противодействия коррупционным проявлениям. В сфере закупок к таким мерам следует отнести согласование параметров закупки, определенных заказчиками, до проведения процедуры закупки. На федеральном уровне соответствующее регулирование не осуществляется.

Регулирование на региональном и муниципальном уровнях

В Республике Башкортостан согласование параметров закупки осуществляется в рамках централизации. Минэкономразвития Республики Башкортостан определено уполномоченным органом по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Республики Башкортостан. Предусмотрена¹⁷⁸ централизация функций заказчиков, осуществляющих закупки для нужд Республики

¹⁷⁷ Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (2013), *Руководство по противодействию коррупции в сфере публичных закупок и управления публичными финансами. Надлежащая практика в обеспечении соблюдения статьи 9 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции*, стр. 12, доступно по адресу www.unodc.org, по состоянию на 10 декабря 2018 года.

¹⁷⁸ Постановление Правительства Республики Башкортостан от 22 октября 2013 № 468.



Башкортостан, а также муниципальных заказчиков при осуществлении закупок за счет межбюджетных трансфертов из бюджета Республики и без таковых. В последнем случае централизация осуществляется на основании соглашений между Республикой Башкортостан и муниципальным образованием. Централизованно осуществляются закупки путем проведения электронных аукционов, в том числе совместных электронных аукционов с начальной (максимальной) ценой контракта равной или превышающей 500 тыс. рублей, открытых конкурсов, в том числе совместных, с начальной максимальной ценой контракта равной или превышающей 50 млн. рублей и, в случае, если по результатам несостоявшихся конкурсов проводится запрос предложений, запросов предложений с начальной (максимальной) ценой контракта равной или превышающей 50 млн. рублей. Решение о случаях централизации закупок муниципальных заказчиков определяется соглашением. При этом, конкурсная документация и документация о проведении запроса предложений с начальной (максимальной) ценой до 50 млн. рублей подлежит¹⁷⁹ согласованию Минфином Республики Башкортостан на предмет соответствия требованиям законодательства о контрактной системе¹⁸⁰. Администрациям муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан рекомендовано¹⁸¹ обеспечивать согласование документаций о закупках с начальной (максимальной) ценой контракта равной либо превышающей 50 млн. рублей с Министерством финансов Республики Башкортостан на предмет соответствия принципам законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

В **Республике Татарстан** перечень централизованно закупаемых товаров, работ, услуг¹⁸² включает в себя инновационную продукцию, компьютерную технику, оргтехнику, расходные материалы к оргтехнике, сетевое оборудование, программное обеспечение, транспортные средства, мебель, технику, бензин и дизельное топливо, молоко и молочную продукцию и другие категории, всего более 100 отдельных позиций. При осуществлении централизованных закупок техническое задание, проект государственного контракта, а также обоснование закупки, в том числе обоснование начальной (максимальной) цены контракта заказчики формируют самостоятельно. Однако, Государственный комитет Республики Татарстан по закупкам осуществляет экспертизу подготовленных технического задания и проекта государственного контракта, а также формирует документацию, необходимую для осуществления закупки.

Государственным заказчикам **Удмуртской Республики** необходимо¹⁸³ осуществлять согласование закупок с начальной (максимальной) ценой контракта 10 млн. рублей и выше с Межведомственной комиссией по оценке обоснованности закупок для обеспечения нужд Удмуртской Республики.

Для повышения эффективности расходования средств областного бюджета при осуществлении закупок, предотвращения закупок, имеющих избыточные потребительские свойства, координации деятельности исполнительных органов

¹⁷⁹ Постановление Правительства Республики Башкортостан от 22 октября 2013 № 468.

¹⁸⁰ Приказ Министерства финансов Республики Башкортостан от 17.04.2018 № 108.

¹⁸¹ Постановление Правительства Республики Башкортостан от 22.10.2013 № 468.

¹⁸² Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 28.08.2008 № 615.

¹⁸³ Распоряжение Правительства Удмуртской Республики от 09.06.2018 № 709-р.



государственной власти **Иркутской области** по оптимизации расходов областного бюджета действует Комиссия по проверке обоснованности закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых за счет средств регионального бюджета¹⁸⁴. Указанная комиссия оценивает обоснованность потребностей в закупках: товаров, работ, услуг с начальной (максимальной) ценой контракта от 100 млн. рублей, медицинских изделий, медицинского оборудования, ортопедических приспособлений с начальной (максимальной) ценой контракта от 10 млн. рублей, услуг, связанных с научными исследованиями и экспериментальными разработками, с начальной (максимальной) ценой контракта от 10 млн. рублей, финансовых услуг по представлению кредитных ресурсов для финансирования дефицита областного бюджета с начальной (максимальной) ценой контракта от 1 млрд. рублей.

В целях проверки обоснованности закупок для нужд **Смоленской области** создана¹⁸⁵ межведомственная комиссия. При проверке обоснования оценивается соответствие планируемой закупки целям осуществления закупки, указанным в плане закупок, отсутствие в документации о закупке условий, ограничивающих конкуренцию, и соответствие документации о закупке требованиям законодательства о контрактной системе. Проверке обоснованности подлежат закупки с начальной (максимальной) ценой контракта, превышающей 10 млн. рублей, а также любые закупки по инициативе заместителей Губернатора Смоленской области. Кроме того, при осуществлении централизованных закупок, сформированные заказчиками заявки на закупку на предмет отсутствия положений, ограничивающих конкуренцию, как и на предмет обоснованности цены, проверяет главный распорядитель бюджетных средств в рамках согласования, организованного средствами АИС ГЗ. В составе заявки на закупку, которая подлежит согласованию, содержится ценовая информация, которая использовалась заказчиками при обосновании начальной (максимальной) цены контракта.

В **Тверской области** порядком взаимодействия Министерства имущественных и земельных отношений Тверской области (далее – Министерство) с заказчиками региона¹⁸⁶ определена необходимость согласования Министерством планов-графиков, подготовленных заказчиками, оценки на соответствие требованиям законодательства представленных заказчиками обоснования начальной (максимальной) цены контракта, технического задания и проекта контракта. Помимо общего согласования закупок Министерством определены и отдельные случаи для дополнительного согласования. В случае закупок с начальной (максимальной) ценой контракта более 10 млн. рублей, техническое задание и проект контракта должны быть согласованы соответственно с первым заместителем (заместителем) Председателя Правительства Тверской области, курирующим соответствующее направление работы, и с правовым управлением аппарата Правительства Тверской области. При осуществлении закупок с начальной (максимальной) ценой контракта более 2 млн. рублей (в ряде случаев свыше 5 млн. рублей) документы о закупке дополнительно направляются в Министерство экономического развития Тверской области и в Министерство Тверской области по обеспечению контрольных функций на предмет соответственно согласования

¹⁸⁴ Постановление Правительства Иркутской области от 03.04.2015 № 114-пп.

¹⁸⁵ Распоряжение Администрации Смоленской области от 26.06.2017 № 881-р/адм.

¹⁸⁶ Постановление Правительства Тверской области от 04.02.2014 № 50-пп.



технического задания, начальной (максимальной) цены контракта и для проведения камеральной проверки. При осуществлении закупок программного обеспечения и вычислительной техники, закупок по предоставлению услуг связи и доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет и подобных услуг на сумму 15 тыс. рублей и выше, техническое задание и обоснование начальной (максимальной) цены контракта подлежит согласованию с Министерством промышленности и информационных технологий Тверской области. Заказчики города Твери перед тем, как направить заявку на закупку в уполномоченный орган на определение поставщика (подрядчика, исполнителя) согласовывают заявку на закупку через автоматизированную систему «Бюджет» с департаментом экономического развития администрации города Твери – в части обоснования начальной (максимальной) цены контракта, с департаментом финансов администрации города Твери – в части наличия соответствующих бюджетных ассигнований, с заместителем Главы администрации города Твери, координирующим и контролирующим заказчика (при наличии), с распорядителем бюджетных средств муниципального казенного учреждения (для муниципальных казенных учреждений) и с иными структурными подразделениями администрации в случаях, предусмотренных правовыми актами администрации города Твери.

В **Ярославской области** закупки товаров, работ, услуг, финансируемые полностью или частично за счет средств областного бюджета и (или) внебюджетных средств, за исключением закупок услуг по предоставлению кредита, с начальной (максимальной) ценой контракта 3 миллиона рублей и более, а при закупке товаров, работ, услуг для нужд городских округов города Ярославля и города Рыбинска с начальной (максимальной) ценой контракта 25 миллионов рублей и более¹⁸⁷ подлежат оценке обоснованности. Соответствующие заявки на закупку проходят проверку Департаментом финансов, департаментом экономики и Контрольно-ревизионной инспекцией Ярославской области. Департамент финансов Ярославской области проверяет заявки на предмет: 1) соответствия начальной (максимальной) цены контракта лимитам бюджетного обязательства для осуществления закупок, утвержденным и доведенным до заказчика; 2) достижения плановых значений целевых показателей и результатов мероприятий государственной (муниципальной) программы; 3) соответствия информации об идентификационных кодах закупок. Контрольно-ревизионная инспекция Ярославской области проверяет заявки на осуществление крупных закупок на предмет: 1) отсутствия условий для коррупционных проявлений и ограничения конкуренции; 2) соблюдения требований к обоснованию закупок, предусмотренных статьей 18 Федерального закона № 44-ФЗ, и обоснованности закупок; 3) соблюдения правил нормирования в сфере закупок, предусмотренного статьей 19 Федерального закона № 44-ФЗ; 4) соблюдения правил обоснования начальной (максимальной) цены контракта. Департамент экономики проверяет заявки на предмет достижения плановых значений целевых показателей и результатов мероприятий государственной (муниципальной) программы и обоснования необходимости в планируемой закупке. Уполномоченный орган проверяет заявки на осуществление крупных закупок на предмет соблюдения правил описания объекта закупки, соблюдения требований к проекту контракта и

¹⁸⁷ Постановление Правительства Ярославской области от 30 декабря 2016 г. N 1359-п.



соблюдения правил обоснования начальной (максимальной) цены контракта. На основании результатов вышеуказанной проверки, комиссия, состав которой определен постановлением Правительства Ярославской области, принимает решение о целесообразности/нецелесообразности закупки или об осуществлении закупки с учетом внесения изменений в заявку, в том числе изменения начальной (максимальной) цены контракта.

Для повышения эффективности расходования средств бюджета, сокращения случаев ошибок и злоупотреблений при осуществлении закупок, представляется целесообразным реализовать приведенные ниже рекомендации.

Рекомендации:

- Основываясь на анализе правоприменительной практики, сложившейся в регионе или в муниципальном образовании, определить области закупок (по объектам закупки, по уровню начальной (максимальной) цены контракта или по иным параметрам) и/или перечень заказчиков, в отношении которых целесообразно осуществлять согласование (например, опыт Республики Башкортостан, Республики Татарстан, Удмуртской Республики, Иркутской, Смоленской и Ярославской областей). При принятии решения о согласовании параметров закупки необходимо учесть объем связанных с этим трудозатрат. Утвердить на уровне региона или муниципального образования порядок осуществления согласования закупок. В рамках согласования осуществлять оценку:
 - обоснованности закупок, в том числе оценивать начальную (максимальную) цену контракта, цену лота, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (например, опыт Иркутской и Смоленской областей);
 - технического задания и проекта контракта (например, опыт Республики Татарстан, Тверской и Ярославской области) или документации о закупке в целом (например, опыт Республики Башкортостан);
 - источников информации, используемых при обосновании начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком;
 - наличия бюджетных ассигнований на закупку (например, опыт Тверской и Ярославской областей);
 - наличия условий для коррупционных проявлений и ограничения конкуренции (например, опыт Ярославской области).

4.5 Регулирование описания объектов закупки

Международные стандарты и лучшие практики

Согласно Руководству УНП ООН¹⁸⁸, технические спецификации должны быть разработаны таким образом, чтобы избежать предвзятости, в особенности

¹⁸⁸ Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (2013), *Руководство по противодействию коррупции в сфере публичных закупок и управления публичными финансами. Надлежащая*



фаворитизма в отношении конкретных участников торгов или конкретных товаров или услуг. Критерии выбора должны быть предварительно объявлены и являться значимыми и адекватными в плане предмета закупки, объективными и основываться на фактических потребностях правительства. Надлежащая практика подразумевает, что закупающие организации должны запрашивать конкретный товар или услугу с указанием торговой марки только в тех случаях, когда невозможно использовать другое достаточно точное описание. Запрос конкретного товара также может сопровождаться формулировкой «или аналогичный товар» с описанием запрашиваемых ключевых характеристик. Надлежащая практика предписывает, в случае необходимости, чтобы технические спецификации были сформулированы в плане требований к рабочим характеристикам и функциональным требованиям, а не стандартов проектирования или описательных стандартов.

Российское законодательство, регламентирующее закупочную деятельность, также содержит механизмы, препятствующие установлению требований к закупаемому объекту, приводящих к искусственному ограничению конкуренции, обеспечивающих закупку конкретной продукции и(или) у конкретного поставщика.

Регулирование на федеральном уровне

Федеральный закон № 44-ФЗ устанавливает¹⁸⁹ требования к описанию объекта закупки. Несмотря на то обстоятельство, что законодательство о контрактной системе содержит запрет¹⁹⁰ на установление требований к объекту закупки, ограничивающих конкуренцию, практика, когда заказчики искусственно ограничивают возможности участия при формировании описания объекта закупки, широко распространена. Законодательство о контрактной системе предусматривает¹⁹¹ право Правительства Российской Федерации устанавливать особенности описания отдельных видов объектов закупки. При указании наименования объекта закупки заказчики должны использовать¹⁹² каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, формирование которого предусмотрено Федеральным законом № 44-ФЗ¹⁹³. Правила использования такого каталога определены¹⁹⁴ решением Правительства Российской Федерации и предполагают обязанность указывать при осуществлении закупок информацию, содержащуюся в каталоге, а также право указывать дополнительную информацию при условии обоснования необходимости использования такой информации. Каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд находится в стадии наполнения. На 09.11.2018 рассматриваемый каталог¹⁹⁵ содержит более 36 000 записей по объектам закупок, относящихся к категориям лекарственных средств, горюче-смазочных материалов и продуктам питания. Федеральный закон № 44-ФЗ не предусматривает

практика в обеспечении соблюдения статьи 9 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, стр. 21, доступно по адресу www.unodc.org, по состоянию на 10 декабря 2018 года.

¹⁸⁹ Ст. 33 Федеральный закон № 44-ФЗ.

¹⁹⁰ Ч.1 ст. 33 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

¹⁹¹ Ч.6 ст.33 Федеральный закон № 44-ФЗ.

¹⁹² Ч.4 ст. 23 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

¹⁹³ Ч.5 ст. 23 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

¹⁹⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 08.02.2017 № 145

¹⁹⁵ Доступно на: <http://zakupki.gov.ru/epz/ktru/quicksearch/search.html>, дата обращения 09.11.2018.



необходимости регулирования на региональном или муниципальном уровне вопросов, касающихся описания объекта закупки. Однако, примеры такого регулирования на сегодняшний день имеют место.

Регулирование на региональном и муниципальном уровне

На сайте Минэкономразвития **Республики Башкортостан**¹⁹⁶ представлены: [рекомендуемые формы](#) технического задания в отношении различных объектов закупки (горюче-смазочных материалов, различных изделий медицинского назначения, работ строительно-монтажных работ, капитального ремонта, текущего ремонта и других).

В целях унификации и индивидуализации объектов закупки формируется Региональный каталог товаров, работ, услуг **Удмуртской Республики**¹⁹⁷. Формирование такого каталога осуществляется в РИС УР на основании заявок заказчиков. Каталог используется заказчиками в целях обеспечения единообразного указания наименований и описания объектов закупки.

В **Краснодарском крае** используются Методические рекомендации по формированию описания объекта закупки¹⁹⁸, содержащие подробные требования в части установления требований к закупаемой продукции с конкретными примерами, подкрепленными решениями контрольных органов в сфере закупок. Кроме того, на официальном сайте Краснодарского края для размещения информации о размещении заказов в целях создания равных условий для участников закупок реализована возможность общественного обсуждения описания объекта закупки¹⁹⁹.

Для заказчиков **Иркутской области** в разделе «Совместные закупки»²⁰⁰ РИС ИО размещены типовые технические задания в отношении закупок продуктов питания, оргтехники, бумаги (26 позиций) и типовые технические задания в отношении закупок лекарственных средств и изделий медицинского назначения (44 позиции).

В МИС **Твери** предусмотрен²⁰¹ каталог типовых товаров, работ, услуг, в соответствии с которым заказчики формируют позиции плана-графика. При выборе соответствующей позиции каталога, в плане-графике автоматически заполняются такие данные как наименование, единица измерения, минимально необходимые требования, предъявляемые к предмету контракта и другие параметры. В случае отсутствия в каталоге необходимой позиции, заказчики направляют необходимые для включения в каталог соответствующей позиции сведения, прилагая сравнительную таблицу соответствия установленным заказчиком характеристикам товаров нескольких производителей в подтверждение того, что установленные характеристики не влекут за собой ограничение конкуренции. При отсутствии замечаний в отношении направленных сведений, соответствующая позиция вносится в каталог.

¹⁹⁶ Доступно на: <https://economy.bashkortostan.ru/>, дата обращения 26.09.2018

¹⁹⁷ Постановление Правительства Удмуртской Республики от 03.04.2018 № 100

¹⁹⁸ Приказ Департамента по регулированию контрактной системы Краснодарского края от 16.03.2018 № 23

¹⁹⁹ Доступно на <http://www2.gz-kuban.ru/>, дата обращения 21.09.2018

²⁰⁰ Доступно на <https://economy.bashkortostan.ru/>, дата обращения 21.09.2018

²⁰¹ Постановление Администрации города Твери от 15.09.2016 № 1539.



Стандартизация и унификация требований к объекту закупки, помимо повышения качества удовлетворения государственных и муниципальных нужд региона, развития добросовестной конкуренции, позволяет существенно сократить риски злоупотреблений со стороны заказчиков, направленных на ограничение конкуренции.

В целях стандартизации и унификации описаний объектов закупки, формируемых заказчиками, сокращения случаев ошибок и злоупотреблений при осуществлении закупок, представляется целесообразным реализовать приведенные ниже рекомендации.

Рекомендации:

- Предусмотреть в Федеральном законе № 44-ФЗ право субъекта Российской Федерации на ведение регионального каталога товаров, работ, услуг, с учетом каталога товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещенного в ЕИС, путем:
 - установления дополнительной информации в отношении позиций каталога товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещенного в ЕИС;
 - включения позиций, отсутствующих в каталоге товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещенного в ЕИС.
- Вести региональный каталог товаров, работ, услуг (например, опыт Удмуртской Республики, г. Твери).
- Формировать региональный каталог с привлечением заинтересованных предпринимателей региона.
- При установлении порядка функционирования и использования региональных и муниципальных информационных систем в сфере закупок предусмотреть возможность реализации общественных обсуждений описания объекта закупок (например, опыт Краснодарского края).

4.6 Регулирование закупок «малого объема»

Международные стандарты и лучшие практики

КПК ООН разрешает государствам-участникам не применять основополагающие принципы, закрепленные в пункте 1 статьи 9, для закупок меньшего объема, не превышающего определенный порог. Каждая страна-участник КПК ООН самостоятельно устанавливает соответствующие пороговые значения. Это исключение отражает операционные издержки, которыми сопровождаются меры по противодействию коррупции: для закупок меньшего объема такие операционные издержки могут быть огромными. Кроме того, данное исключение, возможно, подразумевает то, что закупки большего объема в случае наличия в них коррупционной составляющей связаны с более высокими рисками для репутации страны.



Согласно Рекомендациям ЮНСИТРАЛ по подзаконным актам о закупках²⁰², учреждению или органу, издающему подзаконные акты о закупках, следует рассмотреть вопрос о принятии соответствующего подхода к тому, что считается закупками «с низкой стоимостью», особенно к решению вопроса, может ли и должна ли определяться сумма закупок, ниже которой закупки считаются закупками с низкой стоимостью. Например, следует ли устанавливать в подзаконных актах о закупках одну пороговую сумму для всех случаев, когда в законодательстве о закупках такая пороговая сумма квалифицируется как низкая стоимость (включая верхний предел для использования метода запроса котировок), следует ли применять такую стоимость ко всем случаям упоминания в законодательстве «закупок с низкой стоимостью» (даже если в этих случаях не используются прямые ссылки на порог низкой стоимости, о чем говорилось выше) или указывают ли обстоятельства на необходимость использования разных порогов и сумм.

Такие пороговые значения установлены в России. Законодательством о контрактной системе предусмотрены случаи закупок, когда в связи с небольшой стоимостью, применение конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) не является обязательным.

Регулирование на федеральном уровне

К случаям закупок вне конкуренции законодательство о контрактной системе относит закупки до 100 тыс. рублей²⁰³ и до 400 тыс. рублей²⁰⁴ (далее – закупки «малого объема»). Условием, ограничивающим возможности проведения таких закупок, является соблюдение требования об общем объеме закупок «малого объема» в течение года²⁰⁵. Объекты закупки, а также поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в рамках закупок «малого объема» заказчики определяют самостоятельно. Следовательно, в рамках таких закупок высока вероятность проявления коррупционных рисков. Проблема усугубляется тем обстоятельством, что решения о проведении закупок «малого объема», а также информация о результатах таких закупок не подлежат размещению в ЕИС²⁰⁶. Искусственное дробление заказов с целью избежать определения поставщика (подрядчика, исполнителя) конкурентным путем широко распространено. Особенно эта проблема актуальна для заказчиков муниципального уровня. В рамках контрактной системы в целях регулирования закупок «малого объема» создан информационный ресурс – единый агрегатор торговли²⁰⁷. Федеральные заказчики с 01.07.2018 года имеют право, а с 01.11.2018 года обязаны осуществлять закупку канцелярских товаров, а с 01.03.2019г. все объекты закупки²⁰⁸ с использованием указанного ресурса. Остальным заказчикам применение ресурса рекомендовано. Несмотря на то, что на федеральном уровне регулирование закупок

²⁰² ЮНСИТРАЛ, *Рекомендации по подзаконным актам о закупках, которые должны быть приняты в соответствии со статьей 4 Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках*, стр. 5, доступны по адресу www.uncitral.org, по состоянию на 10 декабря 2018 года.

²⁰³ П.4 ч.1 ст. 93, ч. 9 ст. 94, ч.1 ст. 103 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

²⁰⁴ П.5 ч.1 ст. 93, ч. 9 ст. 94, ч.1 ст. 103 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

²⁰⁵ П.4 и п.5 ч.1 ст. 93, ч. 9 ст. 94, ч.1 ст. 103 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

²⁰⁶ Ч.2, ст. 93, ч. 9 ст. 94, ч.1 ст. 103 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

²⁰⁷ Доступно на: <https://agregatoreat.ru/>, дата обращения 28.09.2018.

²⁰⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.04.2018 № 824-р.



«малого объема» находится на этапе становления, на региональном и муниципальном уровнях практика самостоятельного регулирования закупок «малого объема» широко распространена и позволяет достигать значимых результатов.

Регулирование на региональном и муниципальном уровнях

С 2014 года в **Республике Татарстан** закупки «малого объема» государственные заказчики осуществляют с использованием системы «Электронный магазин»²⁰⁹, муниципальным заказчикам использование указанной системы рекомендовано. Муниципальные образования активно используют предложенный ресурс. Так, например, муниципальным учреждениям и предприятиям города Набережные Челны, а также акционерным обществам и обществам с ограниченной ответственностью, доля муниципального образования в которых составляет 100%, рекомендовано²¹⁰ осуществлять закупки «малого объема» на электронной биржевой площадке. В результате в 2017 году городу Набережные Челны при осуществлении таких закупок удалось достигнуть экономии в размере 27 млн. рублей²¹¹.

В Удмуртской **Республике** с 01.11.2018 года закупки «малого объема» осуществляются в РИС УР, а с 01.07.2018 года осуществление таких закупок в системе было рекомендовано. Закупки «малого объема» реализуются²¹² на конкурентной основе, за исключением установленных случаев (21 позиция), в которые, в том числе, входят закупки на сумму, не превышающую 5 тыс. рублей, услуги, связанные с повышением квалификации, услуги страхования и другие. Закупки реализуются с использованием модуля «Малые закупки». Закупка может осуществляться как на основании извещения заказчика, так и с использованием оферт поставщиков. В случае, когда заказчик размещает извещение, такое извещение должно появиться не менее чем за 2 рабочих дня до окончания подачи заявок. Победителем признается участник, подавший заявку, которая соответствует всем требованиям, и содержит предложение с наименьшей ценой. По результатам закупки заказчик вправе отказаться от заключения контракта по двум основаниям: изменение объема доведенного до заказчика финансирования или отказ от осуществления малой закупки. В случае признания малой закупки несостоявшейся заказчик может повторно провести закупку или осуществить закупку без использования системы. В последнем случае могут быть изменены условия объявленной закупки только в части сроков исполнения контракта и цены. При этом, цена не может быть выше более, чем на 10% от цены, объявленной при осуществлении закупок с использованием системы.

В целях совершенствования, обеспечения гласности и прозрачности закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд **Ставропольского края** Правительством Ставропольского края было принято решение²¹³ об автоматизации закупок «малого объема». Заказчики Ставропольского края с 01.01.2018 года осуществляют закупки «малого объема» на конкурентной основе. Исключение

²⁰⁹ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 15.08.2014 № 595.

²¹⁰ Постановление Исполнительного комитета муниципального образования город Набережные Челны от 30.12.2016 №7193.

²¹¹Магдеев Н.Г., 2018, «Муниципальные закупки в городе Набережные Челны. Достижения и перспективы», Госзаказ: управление, размещение, обеспечение, № 52. с. 142-144.

²¹² Приказ Министерства финансов Удмуртской республики от 11.07.2018 № 8н.

²¹³ Постановление Правительства Ставропольского края от 19.10.2017 № 308-п.



составляют следующие случаи: осуществление закупок на сумму, не превышающую 10 тыс. рублей; случаи отсутствия у поставщиков (подрядчиков, исполнителей), зарегистрированных в электронной торговой системе для автоматизации закупок малого объема, предложений, соответствующих требованиям государственных заказчиков Ставропольского края к объекту закупки «малого объема» и случаи, когда у заказчиков Ставропольского края имеются предложения, идентичные предложениям, содержащимся в электронной торговой системе для автоматизации закупок «малого объема», но по более низкой цене. Закупка может осуществляться как на основании извещения заказчика, так и с использованием предложений поставщиков²¹⁴. Если заказчик размещает извещение, то оно должно быть размещено не менее чем за 3 рабочих дня до даты рассмотрения предложений участников. В случае, когда речь идет о срочных закупках, срок оповещения участников может быть сокращен до 24 часов. Заказчик признает победителем закупки участника, чье предложение на участие в закупке в большей степени соответствует требованиям заказчика, или участника закупки, который предложил улучшенный товар, работу, услугу, а также цена предложения на участие в закупке которого не выше средней, сформированной по всем поступившим предложениям. Установлены условия, когда заявка участника подлежит отклонению. Если не было предложений или все заявки были отклонены, заказчики вправе повторно провести закупку, при этом, возможно изменить условия, объявленные ранее. При отсутствии предложений на участие в закупке или коммерческих предложений, удовлетворяющих потребностям заказчика, а также при наличии у заказчика коммерческих предложений, идентичных содержащимся в электронном магазине, но по более низкой цене, заказчик может заключить контракт вне электронного магазина с последующим внесением в систему сведений о заключенном контракте. По данным Сводного аналитического отчета об осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Ставропольского края, по итогам первого полугодия 2018 года в системе зарегистрировано более 500 заказчиков и 2500 поставщиков Ставропольского края, размер достигнутой экономии составил более 18 млн. рублей²¹⁵.

В целях повышения эффективности закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с 20.09.2017 года введены в опытную эксплуатацию два электронных магазина, с использованием которых государственным и муниципальным заказчиком **Иркутской области** рекомендовано²¹⁶ осуществлять закупки «малого объема». Указанные рекомендации распространяются и на заказчиков, осуществляющих закупки в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ. При выборе победителя заказчики должны ориентироваться на наименьшее ценовое предложение. Заказчиками Иркутской области информация о закупках «малого объема» предоставляется среди остальных данных, формируемых по результатам исполнения контрактов²¹⁷.

²¹⁴ Приказ комитета Ставропольского края по государственным закупкам от 24.04.2018 № 01-05/340.

²¹⁵ Доступно на: <http://stav-zakupki.ru/>, дата обращения 21.9.2018.

²¹⁶ Распоряжение Министерства по регулированию контрактной системы в сфере закупок Иркутской области от 20.09.2017 № 256-мр.

²¹⁷ Приказ Министерства по регулированию контрактной системы в сфере закупок Иркутской области от 26.06.2018 № 20-мпр.



Решение об автоматизации закупок «малого объема», реализуемых для обеспечения муниципальных нужд **города Курска**, принято постановлением Администрации города Курска²¹⁸. Согласно указанному постановлению заказчики города Курска, реализующие закупки «малого объема» в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, а также в соответствии с положениями Федерального закона № 223-ФЗ, должны осуществлять такие закупки на электронном ресурсе «Электронный магазин» по осуществлению закупок малого объема муниципального образования «Город Курск». При этом, установлены отдельные случаи закупок, при осуществлении которых заказчик может не использовать рассматриваемый ресурс (всего 21 позиция, в том числе, услуги по организации питания в образовательных организациях). Порядок²¹⁹ определяет минимальный срок подачи предложений поставщиков (2 рабочих дня, при этом, день размещения заявки на закупки и день окончания срока подачи в этот срок не входят). Заказчики определяют исполнителя по контракту по минимальной цене. В системе реализованы два варианта заключения контракта: путем формирования заявки на закупку и путем выбора необходимого предложения из предложений поставщиков о продаже. Причем, второй вариант допускается, только в случае, если по результатам формирования заказчиком заявки на закупку не было подано ни одного предложения или все поданные заявки были отклонены заказчиком. Заявки могут быть отклонены только в случае, если они не соответствуют установленным требованиям. Заключить контракт вне ресурса заказчик также может, если не было подано ни одного предложения или все поданные заявки были отклонены. Заключаемый в таком случае контракт (договор) не может быть на сумму выше объявленной при закупке, и сведения о заключении такого контракта (договора) также фиксируются в системе.

Закупки «малого объема» **Ростовской области** осуществляются в соответствии с Положением об организации осуществления закупок товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) для обеспечения государственных нужд Ростовской области²²⁰ (далее – Положение о «малых закупках»). Указанным положением установлена обязанность органов исполнительной власти Ростовской области и подведомственных им организаций осуществлять соответствующие закупки с использованием ресурса региональный портал закупок малого объема (далее – Портал). С использованием Портала осуществляются закупки на сумму, превышающую 5 тыс. рублей. Перечень закупок, которые заказчики могут реализовывать без использования Портала определен приложением к Положению о «малых закупках» и содержит 44 вида закупок и 22 основания для закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), предусмотренные²²¹ законодательством о контрактной системе. Государственным органам Ростовской области, не являющимся органами исполнительной власти, органам местного самоуправления муниципальных образований Ростовской области использование ресурса при осуществлении закупок рекомендовано. Минимальный срок для подачи предложений – 2 рабочих дня, при этом, при наличии срочной потребности такой срок может составлять 24 часа. Заказчик может выбрать исполнителя путем

²¹⁸ Постановление Администрации города Курска от 21.12.2017 № 3302.

²¹⁹ Постановление Администрации города Курска от 21.12.2017 № 3302.

²²⁰ Постановление Правительства Ростовской области от 30.05.2018 № 355.

²²¹ Ч.1 ст.93 Федерального закона № 44-ФЗ.



формирования предложения заключить договор на поставку товаров, работ, услуг из перечня размещенных на портале предложений поставщиков (тогда договор заключается по указанной поставщиком цене, не превышающей начальной (максимальной) цены контракта, определенной заказчиком) или сформировать на портале заявку на закупку. В последнем случае лицо, с которым будет заключен договор, определяется по наименьшей цене предложения. При этом, заказчик до окончания срока подачи предложений поставщиков вправе самостоятельно осуществлять поиск предложений и заключить договор вне Портала, но тогда цена такого договора должна быть не менее чем на 5% ниже минимального предложения, полученного на Портале. Кроме того, предусмотрено право заказчика отказаться от заключения договора с указанием причин отказа. Положением о «малых закупках» предусмотрено ведение реестров фактов ненадлежащего исполнения обязательств поставщиками (подрядчиками, исполнителями) и заказчиками. Ведение указанных реестров осуществляется Министерством экономического развития Ростовской области. Реестр, содержащий информацию о поставщиках, находится в открытом доступе, о заказчиках – в закрытом. Основания для включения в реестры определены Положением о «малых закупках». Так, информация о поставщиках включается в соответствующий реестр при наличии допущенных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) нарушений условий договора, ставящих под угрозу достижение конечного результата исполнения договора. К таким нарушениям причислены: уклонение от заключения договора, нарушение сроков исполнения договора, нарушение объема (количества и комплектности), качества поставляемых по договору товаров либо объема, состава и качества выполняемых работ (оказываемых услуг), а также количества и качества используемых при выполнении работ (оказании услуг) товаров, материалов, оборудования и т.п., нарушение установленных заказчиком сроков устранения выявленных недостатков и иные нарушения. При наличии вышеперечисленных фактов, информация о поставщике будет находиться в Реестре фактов ненадлежащего исполнения обязательств поставщиками (подрядчиками, исполнителями) в течение 6 месяцев. В течение этого времени поставщик (подрядчик, исполнитель) не сможет претендовать на получение заказа, так как его заявка в соответствии с Положением о «малых закупках» будет отклонена. Сведения о заказчике включаются в Реестр фактов ненадлежащего исполнения обязательств заказчиками на один год. Основанием для попадания заказчика в указанный реестр является выявление фактов нарушения заказчиком Положения о «малых закупках» в ходе осуществления Министерством экономического развития Ростовской области мониторинга закупок на региональном портале закупок малого объема и (или) направление соответствующей информации от участников закупки, сопровождаемой документом, подтверждающим факт нарушения.

В **Смоленской области** закупки «малого объема» осуществляются в соответствии с Регламентом²²². Указанный регламент устанавливает порядок действий, выполняемых государственными заказчиками Смоленской области, областными государственными бюджетными учреждениями, областными государственными унитарными предприятиями в модуле «Малые закупки» автоматизированной информационной системы государственных закупок Смоленской области в процессе осуществления

²²² Распоряжение Администрации Смоленской области от 31.01.2018 N 90-р/адм.



закупок товаров, работ, услуг в соответствии с пунктами 4, 5 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ. Закупки «малого объема» реализуются на конкурентной основе, за исключением установленных случаев, к которым относятся 33 наименования, в том числе закупки на сумму, не превышающую 3 тыс. рублей, услуг, связанных с обучением, участием в семинарах, форумах, мероприятиях, конференциях, проведением социальных исследований, закупки определенных товаров, работ, услуг, обусловленные дорожно-транспортным происшествием, поломкой, препятствующей дальнейшей эксплуатации автотранспортного средства, закупки горюче-смазочных материалов, закупки картофеля и овощей длительного хранения, произведенных в Смоленской области и другие. Но и в случаях неконкурентного распределения заказа предусмотрена необходимость согласования реализации соответствующих закупок с Главным управлением Смоленской области по регулированию контрактной системы, а в случае закупки овощей – с Департаментом Смоленской области по сельскому хозяйству и продовольствию. Указанное согласование производится с использованием рассматриваемого модуля. В случае конкурентных закупок заказчик размещает не ранее, чем за 3 рабочих дня извещение и в установленные сроки определяет победителя. Победителем признается участник малой закупки, подавший заявку на участие, которая соответствует всем требованиям, установленным в извещении о малой закупке, и содержит предложение о продукции с наилучшими функциональными, техническими характеристиками и потребительскими свойствами, исходя из наименьшей цены. В случае признания малой закупки несостоявшейся заказчик повторно осуществляет малую закупку. Следует отметить, что Реестр малых закупок используется для получения реестрового номера контракта при формировании платежных поручений для оплаты по данному контракту, таким образом, минуя систему, заказчики не могут произвести оплату. Количество поставщиков – 1089, количество заказчиков, использующих ресурс, 1259²²³, среди них и муниципальные заказчики, осуществляющие закупки для нужд различных муниципальных образований, сельских поселений. В результате использования ресурса, за время его функционирования была достигнута экономия в размере 13%, что составило 22,69 млн. рублей²²⁴.

Согласно распоряжению Правительства **Тюменской области** от 06.03.2017 № 175-р Государственные заказчики Тюменской области с 01.07.2017 года осуществляют²²⁵ закупки «малого объема» посредством электронной торговой системы, за исключением следующих случаев: при отсутствии предложений, соответствующих требованиям закупки «малого объема», от поставщиков (подрядчиков, исполнителей), зарегистрированных в электронной торговой системе; при осуществлении закупки на сумму менее 10 тыс. рублей; при осуществлении Управлением делами Правительства Тюменской области закупок малого объема, необходимых для проведения непредвиденных ранее срочных ремонтных (в том числе для ремонта оборудования, техники, приборов) и ремонтно-строительных работ, устранения аварий, для обеспечения деятельности Правительства Тюменской области, организации и

²²³ Доступно на: <http://goszakupki.admin-smolensk.ru/smallpurchases/GzwRegistry>, дата обращения 14.09.2018.

²²⁴ Доступно на: <http://goszakupki.admin-smolensk.ru/smallpurchases/Menu/Page/399>, дата обращения 14.09.2018.

²²⁵ Распоряжение Правительства Тюменской области от 06.03.2017 № 175-р.



проведения официальных визитов и мероприятий (срочное приобретение необходимых товаров (в том числе сувенирной продукции, ритуальной атрибутики), работ, услуг). Закупки «малого объема» реализуются на площадке OTC-market, отобранной по результатам проведения конкурса.

Несмотря на то, что на региональном уровне в **Тверской области** отсутствует регулирование закупок «малого объема», соответствующее регулирование предусмотрено для муниципальных закупок города Твери. С 01.05.2018 года по 31.12.2018 года реализуется пилотный проект по осуществлению закупок «малого объема» с использованием модуля «Малые закупки» МИС Твери²²⁶. В указанный период участники пилотного проекта (167 муниципальных заказчиков) будут осуществлять соответствующие закупки на конкурентной основе. Исключение составляют закупки на сумму, не превышающую 10 тыс. рублей, закупки вследствие аварии, чрезвычайных ситуаций, закупки периодических печатных изданий, закупки товаров в целях срочного (оперативного) восстановления водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения, газоснабжения, электроснабжения, а также закупки государственных знаков почтовой оплаты, маркированных конвертов. Закупки с использованием модуля «Малые закупки» предполагают необходимость размещения извещения о закупке не менее, чем за 2 рабочих дня. Победитель определяется по наименьшей цене из участников, чьи заявки не были отклонены. Среди причин возможного отклонения (перечень является закрытым) отсутствует несоответствие участника установленным требованиям. Представляется, что отсутствие соответствующего основания, равно как и обязанности устанавливать требования к участнику, могут привести к ситуации, когда заказчику придется заключать контракт с участником, не соответствующим требованиям действующего законодательства. Если закупка не состоялась, заказчику необходимо повторно разместить извещение, при необходимости условия могут быть изменены. Если повторная закупка не привела к заключению контракта, только тогда заказчик может осуществить закупку вне системы, но при этом контракт должен быть заключен на условиях опубликованного извещения, и цена контракта может быть уменьшена по отношению к цене, установленной в извещении. Сведения о заключенных контрактах в результате закупок «малого объема» подлежат учету в реестре малых закупок МИС Твери. Результаты реализации пилотного проекта будут учтены при принятии решения о переходе всех заказчиков города Твери на описанный порядок осуществления закупок «малого объема».

Сервис «Закупки малого объема» ГИС **Ярославской области** разработан для сбора, обработки и хранения ценовых предложений, подаваемых юридическими и физическими лицами для определения цены контракта по закупкам малого объема. Любой поставщик, зарегистрированный в системе, может принять участие в закупке. Минимальный срок для подачи предложений – 2 рабочих дня. Контракт заключается с участником, сделавшим минимальное предложение по цене, при этом, реализована возможность делать предложения по цене несколько раз. Предложение, сделанное ранее, заменяется на последнее предложение участника. Такие изменения возможны до завершения процедуры. В процессе закупки информация об участвующих

²²⁶ Постановление Администрации города Твери от 17.04.2018 № 522.



поставщиках не отражается в системе, такую информацию можно увидеть в документе, формируемом по итогам процедуры.

Анализ результатов, достигаемых за счет перевода закупок «малого объема» на конкурентную основу, позволяет сделать вывод о целесообразности дополнительного регулирования таких закупок на региональном и муниципальном уровнях. Помимо противодействия коррупционным рискам, открытость и прозрачность закупок «малого объема» позволит обеспечить эффективное расходование средств при осуществлении закупок за счет открытой конкурентной борьбы предпринимателей. В рамках регламентации закупок «малого объема» необходимо определить порядок осуществления таких закупок, в том числе требования к участникам закупок, минимально необходимые сроки уведомления о закупке, основания для отклонения предложений участников, правила определения победителя и основания для отказа от заключения контракта в результате процедуры. Следует отметить, что такие цели Федерального закона № 44-ФЗ как повышение эффективности и результативности осуществления закупок могут быть обеспечены только при условии возможности учета заказчиком в процессе закупки специфических особенностей объекта закупки, особенно, при определении порядка определения победителя. По результатам закупок «малого объема» среди прочих заключаются контракты, успешность исполнения которых, прежде всего, зависит от квалификации участников закупки (например: оказание медицинских услуг, образовательных услуг, юридических услуг и т.д.). Приобретение соответствующих объектов закупки по минимальному ценовому предложению будет способствовать общему снижению качества удовлетворения региональных и муниципальных нужд, препятствовать достижению ожидаемых результатов. Указанные обстоятельства необходимо принимать во внимание при утверждении порядка определения победителя при осуществлении закупок «малого объема» конкурентным путем или при определении случаев, когда победитель не должен определяться на основании только ценового предложения. С учетом того обстоятельства, что в подавляющем большинстве случаев победитель определяется по цене, данная проблема для закупок «малого объема» является особенно актуальной.

В целях повышения эффективности закупок, осуществляемых в соответствии с п.4 и п.5 ч.1 ст. 93. Федерального закона № 44-ФЗ, обеспечения прозрачности таких закупок и возможностей для осуществления контроля, представляется целесообразным реализовать приведенные ниже рекомендации.

Рекомендации:

- Предусмотреть в Федеральном законе № 44-ФЗ право субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на установление особенностей осуществления закупок в соответствии с п.4 и п.5 ч.1 ст. 93. Федерального закона № 44-ФЗ.
- Утвердить на региональном и муниципальном уровнях регламент осуществления закупок в соответствии с п.4 и п.5 ч.1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, предполагающий необходимость осуществления таких закупок на конкурентной основе в электронной форме, предусматривающий:
 - порядок определения победителя (например, опыт Ставропольского края, Смоленской области);



- закрытый перечень оснований для отклонения предложения участников (например, опыт Ставропольского края);
 - механизмы, защищающие заказчика от работы с недобросовестными поставщиками (например, опыт Ростовской области);
 - закрытый перечень случаев, когда закупка может осуществляться вне конкуренции (например, опыт Удмуртской Республики, Ставропольского края, города Курск, Ростовской, Смоленской, Тюменской областей, города Тверь);
 - последствия признания закупок несостоявшимися (например, опыт Республики Удмуртия, Ставропольского края, города Курск);
 - оплату исполненных обязательств только по закупкам, прошедшим регистрацию в соответствии с установленным регламентом (пример, опыт Смоленской области).
- В случае создания регионального ресурса для осуществления закупок «малого объема» рекомендовать муниципальным образованиям, не имеющим собственного ресурса, использовать региональный ресурс при осуществлении закупок «малого объема».

4.7 Исполнение контрактов

Международные стандарты и лучшие практики

В значимых международно-правовых документах о закупках, в особенности в КПК ООН, Типовом законе ЮНСИТРАЛ, СПЗ ВТО и Директивах ЕС о государственных закупках, а также в национальном законодательстве многих стран о государственных закупках мало говорится об этапе исполнения контрактов, поскольку эти правовые документы касаются предыдущего этапа – заключения контрактов.

Однако на практике риски коррупции в рамках цикла закупок являются особенно высокими после того, как контракт уже заключен. Условия контракта или объем работ зачастую изменяются после заключения контракта, и подрядчики нередко не исполняют свои договорные обязательства. Из-за договоренностей между подрядчиком и коррумпированным государственным должностным лицом отклонения от достигнутых сторонами договоренностей (такие как плохое качество или ненадлежащее исполнение обязательств) могут не влечь за собой никаких негативных последствий. То же самое можно сказать и о необоснованных запросах на изменение, т. е. запросах, влекущих изменение объема товаров или услуг и, в то же время, изменение стоимости контракта, зачастую с применением крайне неконкурентоспособных цен. Надлежащая практика подразумевает создание эффективной системы контроля исполнения контрактов на предмет соблюдения согласованных условий и спецификаций. Внесение изменений в контракт должно допускаться только в том случае, если такая возможность предусмотрена законодательством или в самом контракте (например, посредством предварительного четкого установления максимального размера изменения стоимости контракта), либо если такие изменения не влекут существенного изменения сути контракта.



В России законодательному регулированию подлежат все этапы закупочного цикла, включая этап исполнения контракта.

Регулирование на федеральном уровне

Неизменность условий исполнения контракта, объявленных и зафиксированных в процессе осуществления закупки, является одним из условий, обеспечивающих равноправие и открытую эффективную конкуренцию участников закупки. Не менее важным является неукоснительное соблюдение сторонами предусмотренных контрактом условий при исполнении. Одним из наиболее серьезных нарушений законодательства о контрактной системе можно считать приемку и оплату продукции, которая не поставлялась или поставлялась с нарушением условий исполнения контракта. Федеральный закон № 44-ФЗ устанавливает²²⁷ особенности исполнения контракта, заключенного в целях удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Законодательство о контрактной системе определяет необходимость²²⁸ проведения заказчиками экспертизы при приемке результатов исполнения контракта. Правила проведения экспертизы, а также требования к информации, включаемой в документ, оформляемый по результатам приемки, на сегодняшний день не определены. Отчет о результатах исполнения контракта размещается в ЕИС²²⁹. В ходе проверок нередко фиксируются случаи оплаты результатов исполнения контракта, не соответствующих установленным контрактом требованиям. Законодательство о контрактной системе не определяет необходимость регулирования на региональном или муниципальном уровнях вопросов, связанных с приемкой продукции, однако, такая практика имеет место. Вместе с тем, Федеральный закон № 44-ФЗ определяет²³⁰ право установления на региональном или муниципальном уровнях порядка размещения в соответствующих информационных системах отчетов о результатах исполнения контракта.

Регулирование на региональном и муниципальном уровнях

Среди муниципальных образований **Приморского края** широко распространена практика регулирования процесса приемки результатов исполнения контракта. Так, например, Положение о порядке проведения экспертизы и приемки поставляемого товара, выполняемой работы или оказанной услуги для обеспечения муниципальных нужд администрации Уссурийского городского округа устанавливает²³¹ порядок проведения экспертизы и приемки поставляемого товара, выполненной работы или оказанной услуги для обеспечения муниципальных нужд администрации Уссурийского городского округа в целях проверки предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, обеспечения соответствия качества поставляемого товара, выполненной работы, оказанной услуги условиям контракта, защиты от недобросовестных исполнителей контракта. В указанном Положении содержится требование о том, что экспертиза проводится по всем без исключения контрактам. Установлен порядок проведения внешней экспертизы и экспертизы, проводимой силами работников заказчика,

²²⁷ Ст. 94 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

²²⁸ П.1 ч.1 ст.94 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

²²⁹ Ч.9 ст.94 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

²³⁰ Ч.12 ст. 94 Федеральный закон № 44-ФЗ.

²³¹ Постановление администрации Уссурийского городского округа от 22.01.2016 №131.



определены функции, осуществляемые приемочной комиссией. В том числе, перечислены документы, которые должны быть проверены на соответствие условиям контракта (товарно-транспортные документы, товарные накладные, документы изготовителя, инструкции по применению товара, паспорт на товар, сертификаты соответствия, доверенности, акты выполненных работ и оказанных услуг). Приложением к описанному Положению приведена форма заключения экспертизы, производимой силами заказчика. Порядок проведения экспертизы и приемки поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг по муниципальным контрактам, заключенным для нужд органов администрации города Владивостока, муниципальных учреждений и предприятий города Владивостока, а также отдельных этапов поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, предусмотренных муниципальным контрактом²³² (далее – Порядок приемки г. Владивостока) не содержит формы документа, составляемого по результатам приемки. Однако, порядок приемки г. Владивостока содержит указание на обязательные реквизиты документа о приемке, в том числе: содержание хозяйственной операции, а именно, наименование поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, их краткое описание (вид (номенклатура), характер, объем), измерители хозяйственной операции в натуральном и денежном выражении (объем и единицы измерения поставленных, выполненных, оказанных товаров, работ, услуг, их стоимость (за единицу и общая)). Порядок приемки г. Владивостока устанавливает обязанность руководителя органа администрации города, руководителя муниципального учреждения, руководителя муниципального предприятия принять меры по подготовке претензии поставщику (подрядчику, исполнителю) о нарушении сроков исполнения контракта в случае просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом. Положением о порядке проведения экспертизы и приемки поставляемого товара, выполняемой работы или оказанной услуги для обеспечения муниципальных нужд администрации Красноармейского муниципального района²³³ определено условие о том, что члены приемочной комиссии должны осуществлять свои полномочия лично, установлен запрет на передачу соответствующих полномочий другим лицам.

Методические рекомендации по приемке товаров, работ, услуг или результатов отдельного этапа исполнения контракта, утвержденные²³⁴ Главным управлением **Смоленской области** по регулированию контрактной системы, могут служить примером эффективной борьбы с описываемыми в разделе коррупционными проявлениями. Указанные рекомендации описывают порядок формирования комиссии по приемке, устанавливают требования к акту, оформляемому в результате такой приемки, содержат регламент проведения приемки товаров, материалов и оборудования, работ и услуг, отдельно – строительных работ, научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ. Методическими рекомендациями определено требование о проведении приемки только при наличии комплекта отчетной документации, предусмотренной контрактом, закреплена необходимость проводить анализ документов,

²³² Постановление Администрации города Владивостока от 15 декабря 2017 № 3027.

²³³ Постановление администрации Красноармейского муниципального района от 08.11.2016 № 506-НПА

²³⁴ Приказ Главного управления Смоленской области по регулированию контрактной системы от 31.10.2017 № 56-ОД.



подтверждающих факт поставки, на предмет соответствия представленных товаров, работ, услуг количеству и качеству, ассортименту, годности, а также другим требованиям, предусмотренным контрактом. При приемке работ, услуг закреплена необходимость определения фактического объема выполненных работ, оказанных услуг на соответствие требованиям контракта, а также необходимость фотофиксации (видеофиксации при необходимости) состояния объекта до начала выполнения работ и при приемке работ, скрытых работ. Указанными Методическими рекомендациями установлен запрет на запись в акте приемки данных, не установленных непосредственно участниками приемки, а также на удостоверение своей подписью фактов, которые были установлены без участия подписывающего акт лица.

При осуществлении закупок работ для нужд **Тверской области** в контракты подлежит²³⁵ включению обязательное условие о необходимости осуществления фотофиксации выполненных работ. Указанное требование относится и к случаям проведения муниципальных закупок за счет средств, предоставляемых в рамках межбюджетных трансфертов. Фотофиксация предполагается до начала работ, во время и по окончании работ при сдаче результатов работ заказчику. Представляемые подрядчиком (исполнителем) фотографии подлежат хранению у заказчика вместе с документами, которыми подтверждается выполнение работ и их приемка заказчиком. Требование о фотофиксации не распространяется на правоотношения, связанные с оказанием услуг, выполнением работ в сфере программного обеспечения, выполнением работ по разработке проектно-сметной документации, с выполнением кадастровых и маркшейдерских работ, осуществляемых в рамках государственного экологического надзора, а также работ по подготовке заключений государственной историко-культурной экспертизы и документации, обосновывающей меры по обеспечению сохранности и государственной охране объектов культурного наследия. В целях совершенствования системы закупок для нужд Тверской области, обеспечения эффективного расходования бюджетных средств, повышения ответственности исполнительных органов государственной власти Тверской области, государственных казенных учреждений Тверской области, государственных бюджетных учреждений Тверской области заказчики должны²³⁶ ежемесячно в срок до 5 числа месяца представлять в Министерство Тверской области по обеспечению контрольных функций сведения о заключенных контрактах и об их исполнении с ценой контракта два миллиона рублей и выше по установленной форме. В перечень сведений входит, в том числе информация о причинах неисполнения (несвоевременного исполнения) исполнителем (заказчиком) обязательств по контракту, сведения об обращении взыскания на сумму обеспечения контракта в случае неисполнения обязательств исполнителем, период просрочки исполнения обязательств по контракту, за который осуществляется взыскание неустойки (штрафов, пеней), дней, дата направления искового заявления в суд в отношении исполнителя (заказчика), информация о ходе рассмотрения судом искового заявления в отношении исполнителя и другая информация²³⁷.

²³⁵ Постановление Правительства Тверской области от 05.02.2013 № 34-пп.

²³⁶ Распоряжение Правительства Тверской области от 01.04.2014 № 150-рп.

²³⁷ Приказ Министерства Тверской области по обеспечению контрольных функций от 07.04. 2014 .№ 155.



В связи с тем обстоятельством, что процесс исполнения контракта является наименее открытым во всем закупочном цикле, риски коррупционных проявлений на этом этапе существенно возрастают. Данным обстоятельством определена целесообразность дополнительного регулирования действий заказчика, обеспечивающего полноценную возможность для контроля за соответствием полученных результатов исполнения контракта объявленным условиям.

В целях обеспечения соответствия условиям закупки и заключенного контракта принимаемых и оплачиваемых обязательств по контракту, сокращения случаев ошибок или злоупотреблений при исполнении контракта, представляется целесообразным реализовать приведенные ниже рекомендации.

Рекомендации:

- Создать эффективную систему контроля исполнения контрактов на предмет соблюдения согласованных условий и спецификаций, в том числе предусматривающую необходимым:
 - i) На региональном и муниципальном уровнях установить порядок размещения соответственно в региональных и муниципальных информационных системах отчетов о результатах исполнения контракта (отдельного этапа), осуществления поставки товара, выполнения работы или оказания услуги (в том числе перечни дополнительной информации), определяющий:
 - требования к форме и содержанию акта, экспертного заключения и других документов, оформляемых и используемых в результате приемки результатов исполнения контракта и размещаемых в составе отчета (например, опыт Уссурийского городского округа г. Владивостока);
 - требования к указанию причин неисполнения (несвоевременного исполнения) условий контракта (например, опыт Тверской области).
 - ii) На региональном и муниципальном уровнях определить порядок осуществления приемки результатов исполнения контракта, определяющий:
 - порядок формирования и работы приемочной комиссии (например, опыт Смоленской области);
 - необходимость определения фактического объема выполненных работ, оказанных услуг и его соответствия требованиям контракта (например, опыт Смоленской области);
 - необходимость фотофиксации (или видеофиксации) состояния объекта до начала проведения работ и по завершении работ (например, опыт Смоленской и Тверской областей), при необходимости – в процессе выполнения работ;
 - запрет на запись в акте приемки данных, не установленных непосредственно участниками приемки, а также на удостоверение своей подписью фактов, которые были установлены без участия подписывающего акт лица (например, опыт Смоленской области);



- требование о подготовке претензии поставщику (подрядчику, исполнителю) по контракту при нарушении условий контракта (например, опыт г. Владивосток).
- Реализовать программы обучения в сфере закупок среди работников заказчика, задействованных в процессе приемки результатов исполнения контракта, сфокусированные на правилах приемки результатов контракта, порядке проведения внутренней и внешней экспертизы результатов, оформлении отчетных материалов в результате исполнения контракта.

4.8 Ведомственный контроль

Международные стандарты и лучшие практики

Пункт 1 d) статьи 9 КПК ООН предусматривает, что надлежащая система закупок должна включать «эффективную систему внутреннего контроля, включая эффективную систему обжалования, для обеспечения юридических средств оспаривания и средств правовой защиты в случае несоблюдения правил или процедур, установленных согласно указанному пункту». КПК ООН не содержит каких-либо других руководящих указаний относительно критериев эффективности системы внутреннего контроля.

В Рекомендации Совета ОЭСР 2015 года по вопросам государственных закупок²³⁸ содержится рекомендация Сторонам использовать механизмы надзора и контроля для поддержки реализации принципа подотчетности в рамках всего цикла государственных закупок, включая соответствующие процессы подачи апелляций и применения санкций. В этих целях Сторонам следует:

- i) установить четкие границы надзора за осуществлением всего цикла государственных закупок для выстраивания четких цепочек ответственности, наличия механизмов надзора и однозначного определения уровней делегированной ответственности за расходование средств и утверждение ключевых этапов государственных закупок. Правила по обоснованию применения исключений из практики государственных закупок — таких, как в случаях с ограничением конкуренции, — и утверждению такого рода случаев должны быть четкими и исчерпывающими;
- ii) разработать систему действенных и реализуемых на практике санкций для участников процесса государственных закупок из круга предприятий государственного и частного секторов. Такие санкции должны быть пропорциональны степени тяжести проступка, чтобы обеспечивать соответствующий превентивный эффект, но без создания у занимающихся государственными закупками сотрудников или представителей сообщества поставщиков страха перед последствиями или нежеланием идти на риск;
- iii) рассматривать жалобы справедливым и прозрачным образом и в установленные сроки посредством создания эффективных программ действий по оспариванию принятых в части государственных закупок решений. Данные меры

²³⁸ ОЭСР (2015), *Рекомендация по вопросам государственных закупок*, доступна по адресу www.oecd.org, по состоянию на 10 декабря 2018 года.



необходимы для обеспечения возможности исправления допущенных ошибок, предупреждения о неправомерных действиях и повышения доверия участников конкурсных торгов, включая зарубежных поставщиков, к уровню соблюдения этических норм в рамках системы государственных закупок, а также их беспристрастного участия. Помимо этого, другими аспектами действенной системы подачи апелляционной системы остаются предметный и независимый механизм рассмотрения дел и соответствующая система удовлетворения жалоб;

iv) обеспечивать должный уровень координации инструментов внутреннего контроля (включая финансовый контроль, внутренний аудит и административный контроль), внешнего контроля и аудита, укомплектованность кадрами соответствующих подразделений и их функциональную интеграцию для того, чтобы:

- 1) осуществлять мониторинг деятельности функционирования системы государственных закупок;
- 2) обеспечивать наличие достоверной отчетности и следования положениям нормативно-правовой базы, а также четких и понятных каналов информирования об обоснованных подозрениях относительно фактов нарушений указанных нормативно-правовых основ и отсутствие боязни наказания за предоставление такого рода информации;
- 3) последовательно применять на практике законодательные, регуляторные нормы политики в части государственных закупок;
- 4) снижать уровень дублирования и обеспечивать соответствующий уровень надзора в соответствии с национальными приоритетами; и
- 5) осуществлять независимую оценку по факту завершения закупки и, если это будет признано целесообразным, информирование компетентных надзорных органов о результатах такой оценки.

Обработка и отслеживание информации о государственных закупках в Германии²³⁹

Федеральное агентство по закупкам при Министерстве внутренних дел ФРГ внедрило электронный документооборот для централизации всей информации, относящейся к системе закупок, и предоставления сведений о различных этапах процедуры закупок. Все файлы хранятся в системе управления документооборотом. Федеральное агентство по закупкам ведет учет для обеспечения прозрачности и контрольного отслеживания всех решений по осуществлению закупок. В случае возникновения каких-либо подозрений контактное лицо, ответственное за предотвращение коррупции, также может получить доступ к документам для проверки. Об этом не будет знать должностное лицо, в отношении которого ведется проверка. Отдел контроля качества проверяет случайно выбранные документы в системе, а в ходе внутренних аудитов проверяются операции за прошлый год. Данные проверки проводятся не только для предотвращения коррупции, но и для обеспечения законности и экономической выгоды государственных закупок.

²³⁹ Приведенный текст адаптирован из следующего источника: OECD, *Compendium of good practices for integrity in public procurement*, p. 20, доступно по адресу www.g20.org, по состоянию на 10 декабря 2018 года.



В Российской Федерации предусмотрена необходимость осуществления как внешнего, так и внутреннего (ведомственного) контроля.

Регулирование на федеральном уровне

Ведомственный контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе – одна из форм контроля закупочной деятельности, предусмотренная²⁴⁰ законодательством о контрактной системе. Цели ведомственного контроля не уточняются Федеральным законом № 44-ФЗ. Порядок осуществления ведомственного контроля для государственных и муниципальных заказчиков определяется соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и местной администрацией. В подавляющем большинстве случаев соответствующие решения, принятые на региональном и муниципальном уровнях, дублируют Порядок осуществления ведомственного контроля для обеспечения федеральных нужд²⁴¹. В практике регулирования ведомственного контроля на региональном и муниципальном уровнях встречаются и отличные от порядка, установленного на федеральном уровне, решения.

Регулирование на региональном и муниципальном уровнях

В целях координации деятельности региональных органов исполнительной власти по обеспечению эффективного и целевого использования средств бюджета **Республики Башкортостан** образована²⁴² Правительственная комиссия Республики Башкортостан по вопросам эффективного и целевого использования средств бюджета. В качестве одного из результатов работы комиссии может быть представлен Типовой регламент по ведомственному контролю²⁴³, который содержит порядок проведения плановых и внеплановых проверок, а также комплект форм документов, необходимых при осуществлении ведомственного контроля (начиная с решения об утверждении плана проверок, заканчивая примерной формой отчетности о результатах ведомственного контроля в сфере закупок). На сайте Министерства финансов Республики Башкортостан размещены²⁴⁴ [методические рекомендации](#) по осуществлению ведомственного контроля, в том числе содержащие перечень основных нормативных актов Российской Федерации и Республики Башкортостан, регулирующих вопросы предмета контроля, и нарушения, выявляемые при осуществлении ведомственного контроля в сфере закупок с указанием на Правовое основание для квалификации нарушения. Еще одним результатом работы комиссии является Стандарт по ведомственному контролю в сфере закупок, включающий в себя утвержденные от 05.04.2017 года²⁴⁵: Стандарт осуществления проверки заказчиков по закупкам у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, Стандарт контроля формирования начальной

²⁴⁰ Ст. 100 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

²⁴¹ Постановление Правительства РФ от 10.02.2014 № 89.

²⁴² Постановление Правительства Республики Башкортостан от 31.01.2005 г. № 12.

²⁴³ Протокол Правительственной комиссии Республики Башкортостан по вопросам эффективного и целевого использования средств бюджета Республики Башкортостан № 15 от 14.04.2016.

²⁴⁴ Доступно на: <https://minfin.bashkortostan.ru/>, дата обращения 25.09.2018

²⁴⁵ Протокол Правительственной комиссии Республики Башкортостан по вопросам эффективного и целевого использования средств бюджета Республики Башкортостан № 20 от 05.04.2017



(максимальной) цены контракта, Стандарт осуществления проверки ведения заказчиками планов-графиков закупок, и утвержденные 15.11.2017 года²⁴⁶: Типовой стандарт осуществления проверки заказчиков по приемке товаров (работ, услуг) (исполнение контрактов), Стандарт осуществления проверки заказчиков по приемке основных средств (за исключением технологически сложных и дорогостоящих), Стандарт осуществления проверки заказчиков по приемке продовольственных товаров (исполнение контрактов), Стандарт осуществления проверки заказчиков по приемке лекарственных средств. В указанных стандартах обозначены параметры проверки для каждого конкретного случая, данные об источниках информации, которые должны использоваться при проведении контрольных мероприятий, а также опубликованы формы актов, заполняемых в процессе осуществления ведомственного контроля.

Порядок проведения ведомственного контроля для обеспечения нужд **Республики Карелия**²⁴⁷ повторяет положения порядка осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд²⁴⁸, за исключением того, что в региональном порядке исключено требование о наличии образования в сфере закупок у должностных лиц органа ведомственного контроля, уполномоченного на осуществление мероприятий ведомственного контроля.

Порядок осуществления ведомственного контроля органами исполнительной власти **Смоленской области** устанавливает²⁴⁹, что при выявлении нарушений по результатам мероприятия ведомственного контроля должностными лицами, уполномоченными на проведение мероприятий ведомственного контроля, разрабатывается и утверждается план устранения выявленных нарушений. Однако, рекомендации в отношении разработки плана, отсутствуют. Вместе с тем, в отношении заказчиков Смоленской области утверждена²⁵⁰ Методика определения коррупционных рисков при осуществлении конкурентных процедур закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд Смоленской области, нужд областных бюджетных учреждений и унитарных предприятий, содержащая перечень коррупционных рисков, а также возможные меры по снижению соответствующих рисков.

В порядке ведомственного контроля в сфере закупок для муниципальных нужд **города Ржева** (Тверская область) предусмотрена²⁵¹ необходимость утверждения плана ведомственного контроля и, в отличие от федерального порядка²⁵², отсутствует указание на необходимость в случае установления в результате мероприятия ведомственного контроля признаков нарушений законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, за которые предусмотрена административная, уголовная ответственность,

²⁴⁶ Протокол Правительственной комиссии Республики Башкортостан по вопросам эффективного и целевого использования средств бюджета Республики Башкортостан № 22 от 15.11.2017

²⁴⁷ Постановление Правительства Республики Карелия от 16 мая 2014 года № 153-П

²⁴⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 10.02.2014 № 89.

²⁴⁹ Постановление Администрации Смоленской области от 19.05.2014 № 361.

²⁵⁰ Приказ Главного управления Смоленской области по регулированию контрактной системы от 31.10.2017 № 56-ОД.

²⁵¹ Постановление администрации города Ржева от 29 апреля 2014 г. N 573

²⁵² Постановление Правительства Российской Федерации от 10.02.2014 № 89.



направления материалов проверки, в орган внутреннего государственного финансового контроля, орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, или в правоохранительные органы для принятия решений в соответствии с их компетенцией.

В целях обеспечения результативности и эффективности ведомственного контроля, представляется целесообразным реализовать приведенные ниже рекомендации.

Рекомендации:

- Обеспечить должный уровень координации инструментов внутреннего контроля (включая финансовый контроль, внутренний аудит и административный контроль), внешнего контроля и аудита, укомплектованность кадрами соответствующих подразделений и их функциональную интеграцию для того, чтобы:
 - обеспечить регулярный мониторинг осуществления закупок заказчиками, подлежащими ведомственному контролю;
 - обеспечить наличие достоверной отчетности, следование нормативно-правовым положениям, а также четкие и понятные каналы информирования об обоснованных подозрениях относительно фактов нарушений указанных нормативно-правовых основ в условиях отсутствия возможности негативных последствий за предоставление такого рода информации;
 - снижать уровень дублирования и обеспечивать соответствующий уровень надзора в соответствии с национальными приоритетами;
 - осуществлять независимую от заказчика оценку по факту завершения закупки и, если это будет признано целесообразным, информировать компетентные надзорные органы о результатах такой оценки.
- Определить на региональном и муниципальном уровнях при принятии решения о порядке проведения ведомственного контроля в сфере закупок²⁵³ задачи и ожидаемые результаты ведомственного контроля в сфере закупок, содержащий требования:
 - к порядку проведения проверки с указанием параметров закупки, которые должны оцениваться, и источников информации, используемых для соответствующей оценки (например, практика Республики Башкортостан);
 - в отношении действий, предпринимаемых в результате выявления нарушений в рамках проверки. При этом, следует не только предусмотреть необходимость направления материалов проверки в соответствующие органы контроля в случае установления в результате мероприятия ведомственного контроля признаков нарушений законодательства о контрактной системе, за которые предусмотрена административная, уголовная ответственность, , но и сформировать предложения в отношении мер реагирования на конкретные нарушения (например, опыт регулирования рассматриваемого вопроса в Смоленской области, а именно

²⁵³ Ст. 100 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.



- Методика определения коррупционных рисков при осуществлении конкурентных процедур закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд Смоленской области).

4.9 Мониторинг

Международные стандарты и лучшие практики

В Рекомендации Совета ОЭСР 2015 года по вопросам государственных закупок²⁵⁴ Сторонам рекомендуется стимулировать совершенствование деятельности в части государственных закупок посредством анализа эффективности системы — как на уровне отдельно взятых государственных закупок, так и системы в целом, а также, если это представляется возможным и уместным, и на всех уровнях правительства. В этих целях Сторонам следует: i) периодически и на последовательной основе производить оценку результатов процесса государственных закупок. В рамках системы государственных закупок следует последовательно реализовывать практику сбора актуальной и достоверной информации и использовать полученные по предыдущим закупкам данные, в частности, относительно цен и общих затрат, для включения в производимую оценку новых потребностей, поскольку такого рода данные — ценный источник информации практического характера, которая могла бы стать руководством в процессе принятия решений по будущим государственным закупкам; ii) разработать индикаторы для измерения деятельности в рамках системы государственных закупок, ее действенности и полученной экономии для создания набора отправных и эталонных значений и содействия процессу принятия стратегических решений в сфере государственных закупок.

В Рекомендации Совета ОЭСР 2015 года по вопросам государственных закупок Сторонам также рекомендуется интегрировать стратегии управления рисками для выявления и снижения их уровня в рамках цикла государственных закупок в целом. В этих целях Сторонам следует: i) разработать инструменты оценки рисков для выявления угроз должному уровню функционирования системы государственных закупок и противодействия таким рискам. По возможности, следует разрабатывать инструменты для выявления всех видов рисков, включая как потенциальные ошибки в процессе реализации функциональных задач, так и осознанные нарушения, и доводить их до соответствующих сотрудников вместе с информацией о том, в какой момент является возможным их предотвратить или устранить; ii) публиковать в открытом доступе стратегии управления рисками, например, программы раннего оповещения о них или информирование сотрудниками о фактах нарушений, и повышать осведомленность задействованных в системе государственных закупок работников и представителей других ключевых заинтересованных сторон об указанных стратегиях, планах их реализации и мерах, разработанных для противодействия выявленным рискам.

Согласно Руководству УНП ООН²⁵⁵, гражданское общество играет важную роль в осуществлении контроля за процедурами закупок, обеспечивая осуществление

²⁵⁴ ОЭСР (2015), *Рекомендация по вопросам государственных закупок*, доступна по адресу www.oecd.org, по состоянию на 10 декабря 2018 года.

²⁵⁵ Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (2013), *Руководство по противодействию коррупции в сфере публичных закупок и управления публичными финансами. Надлежащая*



публичных закупок на прозрачной, конкурентной и объективной основе. Гражданское общество независимо от того, представляет ли его отдельный гражданин, СМИ, компания, НКО, научные круги и т. д., может выявить возможные противозаконные деяния государственных должностных лиц, которые указывают на сговор с участником торгов. Например, журналист может обнаружить, что некоторое количество компьютеров, предусмотренных контрактом и приобретенных для государственной школы, не было поставлено, или что должностное лицо, занимающееся закупками, предоставляет неполную информацию некоторым претендентам, чтобы создать благоприятные условия для определенной компании, которая систематически выигрывает контракты. Таким образом, гражданское общество нередко оказывает давление на коррупцию в сфере публичных закупок, что приводит к применению санкций в отношении коррумпированных субъектов. В целях обеспечения эффективного контроля со стороны гражданского общества требуется доступ к правительственной информации. Надлежащая практика в области публичных закупок подразумевает, что информация о заключенных контрактах, в том числе имя подрядчика и цена контракта, должна быть общедоступной за счет использования мер по обеспечению прозрачности или режима (правил) доступа к информации.

Мониторинг государственных расходов в Бразилии²⁵⁶

В 2008 году Офис Главного контрольного управления Союза начал осуществлять мониторинг за государственными расходами для непрерывного выявления фактов нарушений и коррупции и вынесения наказаний за них. При помощи такого мониторинга данные о расходах на закупки сверяются по другим государственным базам данных, что позволяет выявлять нетипичные ситуации, которые, хотя и не являются априори доказательством нарушений, служат основанием для проведения дополнительной проверки. На основе опыта нескольких последних лет ежедневно выполняется ряд действий по сверке данных о закупках с другими государственными данными. При этом генерируются «оранжевые» или «красные» метки, которые могут отследить сотрудники Офиса Главного контрольного управления и провести по ним дальнейшее расследование. Во многих случаях последующие контрольные мероприятия проводятся с участием специальных Советников по вопросам внутреннего контроля и сотрудников отделов внутреннего аудита в государственных организациях. К примерам такого отслеживания в отношении закупок и административных контрактов относятся возможный конфликт интересов, ненадлежащее применение исключений и освобождений от соблюдения требований, а также внесение существенных изменений в контракты. Кроме того, это могут быть подозрительные схемы ротации конкурсных заявок и разделения рынка между конкурентами по секторам, географическим зонам или времени, что может означать, что участники торгов действуют в сговоре друг с другом. Наконец, могут существовать признаки, указывающие на использование платежных карт федерального правительства и административных соглашений. В

практика в обеспечении соблюдения статьи 9 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, стр. 29, доступно по адресу www.unodc.org, по состоянию на 10 декабря 2018 года.

²⁵⁶ Приведенный текст адаптирован из следующего источника: OECD *Compendium of good practices for integrity in public procurement*, p. 21, доступно по адресу www.g20.org, по состоянию на 10 декабря 2018 года.



2013 году было вынесено 60 тыс. предупреждений по результатам автоматизированных проверок, проведенных Офисом Главного контрольного управления для выявления возможных нарушений в сфере закупок, таких как:

1. наличие деловых отношений между поставщиками, участвующими в одной процедуре закупок;
2. наличие личных отношений между поставщиками и государственными служащими, участвующими в процедурах закупок;
3. разбивка контрактов с целью освобождения от требований принципа конкурентных закупок;
4. применение исключения из правил в отношении заявок в случае существования нескольких «эксклюзивных» поставщиков;
5. несоблюдение поставщиками сроков подачи заявок;
6. подача заявки до момента публикации объявления о закупках;
7. регистрация поданных заявок в нерабочие дни;
8. возможность конкуренции при применении исключений;
9. наличие заявок поставщика или документов компании с одинаковым юридическим адресом;
10. участие в процедурах закупок недавно учрежденных компаний-поставщиков;
11. сумма контракта, превышающая законодательно установленный потолок для используемого метода закупок;
12. внесение изменений в контракт сверх установленного лимита в нарушение конкретной формы тендера;
13. внесение изменений в контракт в течение месяца после заключения контракта в нарушение конкретной формы тендера;
14. наличие обязательств, принятых до изначальной даты предложения, указанной в системе регистрации обязательств;
15. признаки ротации участников торгов в процедурах закупок;
16. проведение торгов с участием поставщиков, внесенных в Реестр информации о должниках по кредитам в федеральном государственном секторе;
17. применение реверсивных аукционов при закупке инженерных услуг;
18. микро- и малые предприятия, связанные с другими предприятиями;
19. микро- и малые предприятия, учрежденные с участием акционеров других микро- и малых предприятий;
20. микро- и малые предприятия с доходами, превышающими 0,24 млн или 2,4 млн бразильских реалов, соответственно.



Система общественных свидетелей в Мексике²⁵⁷

Начиная с 2009 года, для осуществления контроля со стороны общественности на всех этапах государственных тендеров на суммы, превышающие установленные пороговые значения, должны участвовать общественные свидетели. В 2014 году были установлены пороговые суммы, равные 336 млн. мексиканских песо (приблизительно 25 млн. долл. США) для закупок товаров и услуг и 672 млн. мексиканских песо (примерно 50 млн. долл. США) для закупок для государственных нужд. Общественными свидетелями являются неправительственные организации и физические лица, выбранные Министерством государственного управления (SPF) путем проведения публичного конкурса. SPF ведет реестр утвержденных общественных свидетелей и оценивает их работу; неудовлетворительное исполнение обязанностей может привести к исключению таких свидетелей из реестра. Когда федеральному органу требуется привлечение общественного свидетеля, он информирует об этом SPF, которое назначает одного из свидетелей, включенных в реестр. По состоянию на январь 2014 года для участия в проектах государственных закупок, реализуемых SPF, было зарегистрировано 39 общественных свидетелей, из них 5 организаций гражданского общества и 34 физических лица. Количество общественных свидетелей увеличилось с 5 в 2005 году до 40 в 2014 году. Как отмечают в SPF, «результатом мониторинга наиболее значимых процессов закупок, осуществляемых федеральным правительством с привлечением общественных свидетелей, является усовершенствование процедур закупок благодаря их участию и опыту, до такой степени, что они стали стратегически важным элементом обеспечения прозрачности системы закупок и доверия к ней». Согласно исследованию, проведенному ОЭСР совместно с Институтом Всемирного банка, привлечение общественных свидетелей в процессы закупок, осуществляемых Федеральной комиссией по электроэнергетике, позволило сэкономить примерно 26 млн долл. США в 2006 году и привело к росту количества участников торгов более чем на 50%.

Италия: Совместный надзор для превентивного мониторинга сферы закупок²⁵⁸

Через коррупционных скандалов, связанных с процессом закупок при проведении Экспо—2015 в Милане, заставила Национальное ведомство по противодействию коррупции в Италии (ANAC) более серьезно вмешаться в данный процесс с целью обеспечения добросовестности закупок для Всемирной выставки. Используя опыт проведения Экспо в 2014—2015 гг., по результатам которого в ANAC было создано специальное оперативное подразделение (UOS) для осуществления упреждающего мониторинга в сфере закупок, был запущен процесс «совместного надзора» в

²⁵⁷ Приведенный текст адаптирован из следующего источника: OECD *Compendium of good practices for integrity in public procurement*, p. 22, доступно по адресу [at www.g20.org](http://www.g20.org), по состоянию на 10 декабря 2018 года.

²⁵⁸ Приведенный текст адаптирован из следующего источника: European Commission, *E-library of public procurement good practices: Voluntary oversight of procurement procedures*, p. 3, доступно по адресу <http://ec.europa.eu>, по состоянию на 10 декабря 2018 года.



качестве новой формы контроля, проводимого в особых случаях. Целью такого механизма контроля является обеспечение надлежащего проведения торгов и исполнения контрактов, а также предотвращение проникновения преступных элементов в процедуру государственных закупок. Надзор ANAC может осуществляться в соответствии с законом, как в случае с Экспо, или по запросу государственного заказчика, и распространяться на определенное количество контрактов. Как правило, такие запросы поступают при осуществлении высокоприоритетных закупок, например, для крупных мероприятий или масштабных инфраструктурных проектов. Это знаменует собой культурный сдвиг, поскольку целью совместного надзора являются превентивные меры по снижению риска недобросовестности процесса закупок, а не наказание за незаконные действия по факту их совершения. Чтобы подчеркнуть совместный характер такого контроля, в процессе его осуществления не предусматривается применение каких-либо санкций со стороны ANAC, если официальная документация по закупкам не содержит признаков нарушения закона. Для запуска процесса надзора ANAC и государственный заказчик подписывают Меморандум о взаимопонимании, в котором определяются условия и методы осуществления совместного надзора. Затем специальное оперативное подразделение осуществляет предварительный контроль на основе заранее определенных рамок контроля, включающих следующие элементы:

- оперативное руководство;
- семь контрольных перечней;
- руководящие принципы; и
- рекомендации.

Для минимизации задержек в процессе закупок среднее время проверки, осуществляемой ANAC, составляет примерно пять дней. Совместный надзор оказался эффективным инструментом для оперативного восстановления доверия к процессу закупок, его прозрачности и законности во время Экспо—2015. Так, сотрудниками UOS были выявлены несоответствия и другие проблемы в 109 процедурах (72% проанализированных операций), что привело к внесению изменений, поправок и предоставлению дополнительных разъяснений служащими, ответственными за закупки для Экспо, в отношении 107 процедур²⁵⁹. Помимо опыта, связанного с проведением Экспо, данный механизм контроля отвечает широким потребностям государственных заказчиков, поскольку некоторые из них уже запросили или запрашивают вмешательство со стороны ANAC.

Мониторинг результатов правоприменительной практики в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд предусмотрен и в рамках контрактной системы.

²⁵⁹ OECD (2016), *Public Procurement Toolbox. Country case: The EXPO MILANO ex-ante control mechanism in Italy*, доступно по адресу www.oecd.org, по состоянию на 10 декабря 2018 года.



Регулирование на федеральном уровне

В соответствии с законодательством о контрактной системе²⁶⁰ мониторинг закупок осуществляется в следующих целях: оценка степени достижения целей закупок, оценка обоснованности закупок и совершенствование законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Проведение мониторинга на региональном или муниципальном уровнях не является обязательным²⁶¹. Вместе с тем, нередко на региональном и муниципальном уровнях принимаются акты, определяющие порядок осуществления мониторинга закупок. Цели регионального или муниципального мониторинга, как правило, содержат цели, указанные выше, дополненные целями, в большей степени ориентированными на совершенствование системы закупок в регионе или в муниципальном образовании.

Регулирование на региональном и муниципальном уровнях

Предметом мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд **Республики Башкортостан**²⁶² (далее – Мониторинг закупок) являются осуществляемые в соответствии с законодательством о контрактной системе закупки товаров, работ, услуг для обеспечения нужд заказчиков Республики Башкортостан, а также муниципальных заказчиков Республики Башкортостан, финансируемые за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета Республики Башкортостан на условиях осуществления централизованных закупок товаров, работ, услуг. В процессе проведения мониторинга обобщается и анализируется информация о реализации закупок на всех этапах закупочного цикла, а также учитываются результаты контроля. Данные о реализации закупок предоставляют главные распорядители бюджетных средств Республики Башкортостан в отношении собственных закупок и закупок подведомственных заказчиков, администрации муниципальных районов и городских округов республики предоставляют сведения о закупках, осуществленных с использованием межбюджетных трансфертов из регионального бюджета, предоставляемых на условиях осуществления централизованных закупок, Министерство финансов республики информирует по результатам реализации контрольных полномочий. Сведения, необходимые для мониторинга направляются в электронном виде через Государственную автоматизированную информационную систему Республики Башкортостан "Управление" (региональный сегмент). Отчет о результатах мониторинга формируется Министерством экономического развития Республики Башкортостан ежеквартально. Сводный отчет по результатам года направляется в Правительство республики, а также размещается в указанной системе и на официальном сайте регионального Министерства экономического развития.

Порядок осуществления мониторинга закупок для обеспечения государственных нужд **Республики Татарстан** содержит указание на параметры закупочной деятельности, подлежащие оценке при проведении мониторинга²⁶³. Ряд показателей оценивается с

²⁶⁰ Ч.2 ст. 97 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

²⁶¹ Ч.8 ст.97 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

²⁶² Постановление Правительства Республики Башкортостан от 22 апреля 2015 г. № 138.

²⁶³ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 31.12.2016 № 1090.



разбивкой по источникам финансирования и мероприятиям государственных программ Республики Татарстан. В ряде случаев, мониторинг закупок предполагает оценку эффективности и результативности не в целом по региону или муниципальному образованию, а в разрезе конкретных заказчиков. Так, например, мониторинг закупок для обеспечения муниципальных нужд Алькеевского района²⁶⁴, также как и Сузинского сельского поселения²⁶⁵ Республики Татарстан призван обеспечить достижение следующих целей: 1) оценка эффективности и результативности закупочной деятельности заказчиков муниципального района; 2) совершенствование управления закупочной деятельностью в районе; 3) совершенствование законодательства Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов муниципального образования о контрактной системе в сфере закупок; 4) обеспечение гласности и прозрачности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд муниципального образования, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в закупочной деятельности. К целям проведения мониторинга закупок для обеспечения нужд Буинского муниципального района Республики Татарстан, помимо перечисленных выше отнесена такая цель как распространение лучшей практики сложившейся в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Буинского района. Порядок проведения мониторинга²⁶⁶ предусматривает ежеквартальную оценку эффективности и результативности закупочной деятельности, по результатам которой уполномоченным органом осуществляется присвоение рейтингов эффективности и результативности закупочной деятельности. Рейтинги присваиваются отдельно для муниципальных заказчиков и для отраслей муниципального управления района в разрезе главных распорядителей бюджетных средств и подведомственных им заказчиков. Порядком определены и действия по результатам оценки. Так, например, при выявлении в ходе мониторинга высокоэффективного осуществления закупок, уполномоченный орган вправе рекомендовать заказчикам муниципального района использовать успешный опыт заказчиков, достигших высоких показателей. Также уполномоченный орган вправе направить заказчику или главному распорядителю бюджетных средств, в ведении которого находится заказчик, предложение о поощрении специалистов заказчика. Предусмотрено право подготовить предложение об изменении полномочий заказчика по самостоятельному осуществлению закупок. Если же результаты оценки оставляют желать лучшего, за уполномоченным органом закреплено право направить заказчику предложение о повышении уровня профессиональной подготовки специалистов или о привлечении к дисциплинарной ответственности закупающих работников (такое предложение может быть направлено и главному распорядителю бюджетных средств). Кроме того, в отношении такого заказчика может быть принято решение о централизации функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя). Полномочия по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) могут быть переданы либо главному распорядителю

²⁶⁴ Постановление Исполнительного комитета Алькеевского муниципального района Республики Татарстан от 03.02.2017 № 30.

²⁶⁵ Постановление Исполнительного комитета Сузинского сельского поселения Республики Татарстан от 27.12.2006 № 70.

²⁶⁶ Постановление Исполнительного комитета Буинского муниципального района Республики Татарстан от 05.05.2017 № 179-п.



бюджетных средств либо уполномоченному органу. Помимо того, что предусмотрено ежеквартальное размещение результатов мониторинга на официальном сайте Буинского муниципального района, такие результаты направляются главным распорядителям бюджетных средств, уполномоченным на ведомственный контроль, с предложением включить подведомственных заказчиков, осуществляющих закупочную деятельность неэффективно, в план проведения проверок. В случаях мониторинга, перечисленных выше, результаты мониторинга в основном базируются на данных отчетов, направляемых заказчиками, а не собираются с использованием автоматизированных систем.

С использованием РИС УР осуществляется мониторинг закупок товаров, работ, услуг для нужд **Удмуртской Республики**²⁶⁷. Параметры, подлежащие оценке в рамках мониторинга, определены и предполагают оценку с разбивкой по источникам финансирования и мероприятиям государственных программ Удмуртской Республики. В результате мониторинга определяются меры по совершенствованию законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Мониторинг закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд **Краснодарского края** осуществляется с использованием единой информационной системы в сфере закупок, а также посредством сбора, обработки и анализа информации об осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд края региональными органами исполнительной власти, государственными казенными учреждениями, бюджетными учреждениями, государственными унитарными предприятиями в установленном департаментом порядке в пределах своей компетенции²⁶⁸. Среди задач, решаемых при осуществлении мониторинга, оценка эффективности обеспечения государственных нужд субъекта. В результате мониторинга формируются ежеквартальные отчеты и сводный аналитический отчет, требования к содержанию которого утверждены решением Губернатора²⁶⁹. В том числе, в сводном отчете должна быть приведена информация об оценке эффективности обеспечения государственных нужд Краснодарского края.

Мониторинг закупок в **Ставропольском крае** осуществляется в целях оценки эффективности закупок, а также в целях совершенствования системы закупок в Ставропольском крае²⁷⁰. В процессе мониторинга, в том числе используется РИС СК. Однако, согласно порядку проведения мониторинга, сводную информацию для мониторинга, формируют и предоставляют заказчики. Результаты мониторинга ежеквартально размещаются и ежегодно в виде сводного отчета представляются Губернатору. Такие результаты содержат оценку эффективности и результативности обеспечения нужд края и предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации и законодательства Ставропольского края о контрактной системе в сфере закупок.

²⁶⁷ Распоряжение Правительства Удмуртской Республики от 28.04.2018 № 159.

²⁶⁸ Постановление Главы Администрации (Губернатора) Краснодарского края от 20.01.2017 № 51.

²⁶⁹ Постановление Главы Администрации (Губернатора) Краснодарского края от 20.01.2017 № 51.

²⁷⁰ Постановление Правительства Ставропольского края от 06.10.2017 № 401-п



В **Тюменской области** осуществляется мониторинг эффективности процессов планирования, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), исполнения контрактов. Мониторинг проводится²⁷¹ на постоянной основе в целях оценки эффективности закупочной деятельности, законности, дисциплины функций по обеспечению нужд Тюменской области в товарах, работах, услугах.

Мониторинг закупок **Иркутской области** осуществляется Министерством по регулированию контрактной системы в сфере закупок Иркутской области, в том числе с использованием РИС²⁷². Помимо целей мониторинга, обозначенных в Федеральном законе № 44-ФЗ, к целям мониторинга в Иркутской области также отнесены контроль за соответствием информации и документов о закупке требованиям законодательства и оценка необходимости совершенствования закупок. Мониторинг осуществляется при планировании закупок, при подаче заявок на закупку, при заключении и исполнении контрактов. В порядке проведения мониторинга приводятся параметры, которые подлежат оценке в процессе мониторинга. Мониторинг осуществляется сплошным и выборочным методом. При этом, объем и содержание выборочного мониторинга определяется таким образом, чтобы в течение календарного года мониторинг был проведен в отношении всех заказчиков. В результате мониторинга заказчикам направляется информация о выявленных фактах необоснованных закупок, нарушений законодательства о контрактной системе, необоснованного ограничения количества участников. Кроме того, соответствующая информация направляется органам государственной власти Иркутской области, осуществляющим функции учредителя заказчика, заместителям Губернатора Иркутской области, заместителям Председателя Правительства Иркутской области, в соответствии с распределением обязанностей, осуществляющих координацию соответствующих органов государственной власти. Необходимая информация передается и в орган уполномоченный на осуществление контроля с тем, чтобы заказчики, в отношении которых были выявлены проблемы, были включены в план проверок. Сводный аналитический отчет ежеквартально размещается на официальном сайте Министерства по регулированию контрактной системы в сфере закупок Иркутской области.

Следует отметить, что без качественного мониторинга невозможно оценить эффективность функционирования системы конкурентных закупок, как в целом в стране, так и в регионе и (или) муниципалитете, выявить проблемные места, практики закупки с высокими коррупционными рисками и определить области для совершенствования законодательного регулирования.

Для повышения эффективности применения такого инструмента, как мониторинг закупочной деятельности представляется целесообразным реализовать приведенные ниже рекомендации.

Рекомендации:

- Предусмотреть на региональном и муниципальном уровнях необходимость осуществления мониторинга на постоянной основе.

²⁷¹ Распоряжение Правительства Тюменской области от 05.11.2014 № 1970-рп.

²⁷² Постановление Правительства Иркутской области от 31.08.2016 № 534-пп.



- Разработать индикаторы для измерения параметров деятельности в рамках контрактной системы, ее действенности и полученной экономии для создания набора исходных и эталонных значений и содействия процессу принятия стратегических решений в сфере государственных и муниципальных закупок.
- Разработать инструменты для выявления различных видов рисков, включая как потенциальные ошибки в процессе реализации функциональных задач, так и осознанные нарушения, и доводить их до сведения соответствующих сотрудников вместе с информацией о том, в какой момент является возможным их предотвратить или устранить.
- Публиковать в открытом доступе стратегии управления рисками, например, программы раннего оповещения о них или информирование сотрудниками о фактах нарушений, и повышать осведомленность задействованных в системе государственных закупок работников и представителей других ключевых заинтересованных сторон об указанных стратегиях, планах их реализации и мерах, разработанных для противодействия выявленным рискам.
- Использовать региональные информационно-аналитические системы, позволяющие производить комплексную оценку риска на основании открытых данных о результатах закупочной деятельности государственных и муниципальных заказчиков региона, в том числе, оценивать и сопоставлять уровень цен, достигаемых различными заказчиками, на сопоставимую продукцию.
- Определить на региональном и муниципальном уровнях порядок осуществления мониторинга, предусматривающий использование информации, содержащейся в информационных системах в сфере закупок, используемых на региональном или муниципальном уровне, содержащий:
 - цели и задачи мониторинга (например, опыт Тюменской и Иркутской области);
 - параметры, подлежащие оценке в рамках мониторинга, оцениваемые, как в целом в отношении региона и (или) муниципального образования, так и в разрезе отдельных заказчиков (например, опыт Буинского муниципального района Республики Татарстан, Иркутской области);
 - указание на необходимость оценки динамики изменения показателей, достигаемых в процессе закупок;
 - порядок использования результатов мониторинга, предусматривающий необходимость:
 - оценки качества работы заказчиков, уполномоченных органов региона/муниципального образования, позволяющей в дальнейшем принимать обоснованные управленческие решения в части организации системы закупок в регионе, в том числе о степени централизации функций заказчиков;
 - выявления «лучших практик», которые могут быть использованы при разработке типовых решений организации закупок на отдельные виды товаров, работ, услуг;



- определения проблем функционирования закупочных систем региона и (или) муниципальных образований (например, опыт Буинского муниципального района Республики Татарстан).
- Результаты мониторинга следует положить в основу деятельности, направленной на совершенствование законодательного регулирования в процессе закупок (например, опыт Ставропольского края и Иркутской области).
- Рассмотреть возможность использования общественных свидетелей в ходе осуществления контроля наиболее важных процедур закупок, поскольку данная мера может повысить эффективность процедур закупок благодаря участию и опыту общественных свидетелей.
- Рассмотреть возможность применения «совместного надзора» как формы надзора для особых случаев в целях обеспечения надлежащего проведения закупок и исполнения контрактов, а также в целях предотвращения проникновения преступных элементов в процедуру государственных и муниципальных закупок.

Перечисленные выше рекомендации, в основном, связаны с правовым регулированием процесса закупок в рамках контрактной системы на региональном и муниципальном уровнях. Однако, следует отметить, что не менее важной составляющей, определяющей эффективность и результативность системы государственных и муниципальных закупок, борьбы с коррупционными проявлениями в сфере закупок, является профессиональный и морально-этический уровень работников, осуществляющих закупки. В этой связи, необходимо:

- Повышать качество обучения в сфере закупок, в том числе качество программ, предназначенных для персонала, ответственного за профилактику и борьбу с коррупцией в сфере государственных и муниципальных закупок.
- Распространять практику принятия кодексов поведения служащих, работающих в сфере государственных и муниципальных закупок. В кодексе должны рассматриваться вопросы предотвращения конфликта интересов при закупках с помощью таких мер, как декларирование заинтересованности в конкретных закупках, процедуры проверки и требования к профессиональной подготовке.



5 ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

5.1 Основные выводы

Законодательство о контрактной системе в целом отвечает общепризнанным международным принципам осуществления государственных закупок. На федеральном уровне установлены требования к порядку осуществления всех этапов закупочного цикла, начиная от этапа планирования, заканчивая этапом исполнения контракта. В России установлены единые правила осуществления закупок для всех уровней власти (федерального, регионального и муниципального). Вместе с тем, региональные и муниципальные власти имеют возможности для дополнительного регулирования процесса закупок, направленного на повышение эффективности закупок, в том числе за счет предотвращения ошибок и злоупотреблений в сфере закупок. При этом, принимаемые на региональном и муниципальном уровнях правовые акты должны соответствовать нормативным правовым актам, принятым на федеральном уровне.

Следует, однако, отметить, что российское законодательство в сфере государственных закупок весьма объемно и содержит большое количество нормативных актов, необходимость в которых может вызывать сомнение. Многие страны имеют более компактное и при этом эффективно работающее законодательство. Например, в 2014 году ЕС принял три директивы в сфере государственных закупок, упростив процедуры и сделав их более гибкими.

Контрактная система основывается на принципах открытости и прозрачности информации о контрактной системе, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Информационное обеспечение процесса закупок играет важную роль, обеспечивает принцип открытости и прозрачности, возможности для контроля и управления системой закупок. В Российской Федерации обеспечивается свободный и безвозмездный доступ к информации о закупках, то есть обеспечивается один из основных международных принципов в области государственных закупок. Региональные или муниципальные информационные системы обладают большим потенциалом обеспечения эффективности функционирования системы закупок субъекта Российской Федерации или муниципального образования и противодействия коррупционным проявлениям в сфере закупок. Повышению открытости государственных закупок в России будет способствовать и переход на электронную форму реализации конкурентных закупок, который завершится до 01 января 2019 года. Вместе с тем, потенциал информационного обеспечения процесса закупок на сегодняшний день не используется в полном объеме. Поиск информации, связанной с регулированием и осуществлением закупок на региональном и муниципальном уровнях, информации, необходимой для осуществления эффективного общественного контроля, в ряде случаев затруднен.

В результате сопоставления российского опыта правового регулирования закупок в рамках контрактной системы с международными стандартами в этой области была определена необходимость реализации приведенных ниже мер в целях



усовершенствования действующего правового регулирования, правоприменительной практики и борьбы с коррупционными проявлениями в сфере закупок.

5.2 Рекомендации

Совершенствование информационного обеспечения процесса закупок

1. Дополнить требования к региональным и муниципальным информационным системам в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, определенные Правительством Российской Федерации, перечнем информации, которая должна содержаться в открытом доступе информационной системы (региональные (муниципальные), а также ведомственные, акты, принятые в целях осуществления закупок для нужд субъекта Российской Федерации или муниципального образования, информация о региональных (муниципальных) закупках, методические материалы, результаты мониторинга, библиотека типовых контрактов, типовые условия контрактов и другая актуальная информация).
2. При установлении порядка функционирования и использования региональных и муниципальных информационных систем в сфере закупок определить:
 - содержание информационной системы, в том числе, содержание открытой части системы;
 - статус информации, размещенной в системе, как официальной;
 - периодичность размещения и сроки обновления информации;
 - необходимость информационного обеспечения в рамках информационной системы участников закупок;
 - необходимость предоставления в рамках региональных информационных систем сведений о сайтах в сети Интернет, содержащих информацию о закупках, осуществляемых муниципальными образованиями, расположенными на территории субъекта Российской Федерации;
 - необходимость проведения мониторинга закупок на основании сведений, содержащихся в информационной системе;
 - необходимость учета закупок «малого объема»;
 - необходимость формирования данных о результатах закупочной деятельности по каждому заказчику отдельно.
3. Консолидировать в рамках региональных и муниципальных систем информацию о закупках, осуществляемых в соответствии с положениями Федерального закона № 44-ФЗ и Федерального закона № 223-ФЗ.
4. Субъектам Российской Федерации рекомендовать муниципальным органам, расположенным на территории субъекта, использовать региональную информационную систему.
5. В случае отсутствия муниципальной информационной системы в сфере закупок, создать на официальном сайте муниципального образования отдельный раздел, посвященный закупкам, содержащий муниципальные, а также ведомственные,

акты, принятые в целях осуществления закупок для нужд муниципального образования, информацию о муниципальных закупках, методические материалы и другую актуальную информацию (для местных администраций).

6. Рассмотреть возможность использования компьютеризированных систем управления публичными закупками с целью отслеживания и выявления подозрительных случаев и мониторинга функционирования системы публичных закупок (например, показатели, результаты мониторинга).

Обеспечение стандартизации условий закупки

7. Предусмотреть в Федеральном законе № 44-ФЗ право муниципальных образований на разработку типовых контрактов, типовых условий контрактов в случае отсутствия типовых контрактов, типовых условий контрактов, утвержденных и размещенных в ЕИС и обеспечивающих осуществление закупок отдельных товаров, работ, услуг.
8. Осуществлять разработку типовых контрактов, типовых условий контрактов на региональном и муниципальном уровнях.
9. Рекомендовать муниципальным заказчикам, расположенным на территории субъекта Российской Федерации, применять типовые контракты, типовые условия контрактов, разработанные на региональном уровне (в случае отсутствия типовых контрактов, типовых условий контрактов, разработанных для заказчиков соответствующего муниципального образования).
10. Определить обязанность заказчиков использовать типовые контракты, типовые условия контрактов при разработке типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также условия, при которых типовые контракты, типовые условия контрактов могут не применяться или могут быть изменены.
11. Разрабатывать типовые контракты в отношении конкретных объектов закупки. В случае определения типовых форм на общие случаи закупки, не учитывающих специфику закупаемого объекта, целесообразно соответствующие требования определять в рамках типовых условий контрактов.
12. Осуществлять разработку типовых форм документов, необходимых для осуществления закупок, на региональном и муниципальном уровнях: документации о закупке по способам определения поставщика (подрядчика, исполнителя), описания объекта закупки для отдельных видов товаров, работ, услуг и т.д..
13. Разработать и внедрить «генераторы документации о закупке», в целях сокращения сроков объявления закупок (определения поставщика (подрядчика, исполнителя)). Ответив на ряд вопросов, касающихся, к примеру, вида процедуры закупки и типа закупаемых товаров, работ или услуг, пользователь оперативно получает документацию о закупке, содержащую уже заполненные административные и юридические разделы с необходимой информацией.
14. Предусмотреть необходимость разработки региональным органом по регулированию контрактной системы методологических руководств, содержащих разъяснения теоретических и юридических основ системы государственных

(муниципальных) закупок и практическую информацию о применении законодательства о закупках (примеры, прецеденты и рекомендации).

Исключение закупки по завышенным ценам

15. Предусмотреть решением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации необходимость осуществления на региональном уровне мониторинга единичных цен в отношении простой стандартно-сопоставимой продукции.
16. В рамках методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утвержденных на региональном уровне:
 - установить рекомендации об использовании при определении начальной (максимальной) цены контракта единичных цен, полученных в рамках проводимого мониторинга цен;
 - установить в качестве приоритетного способа получения заказчиками ценовой информации, используемой при применении метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), анализ исполненных контрактов, заключенных заказчиками региона и на территории субъектов Российской Федерации, входящих в состав соответствующего федерального округа, за период не менее чем в течение последнего календарного года, совместно с запросом ценовой информации, размещенным в ЕИС;
 - установить особенности определения начальной (максимальной) цены контракта цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в отношении отдельных специфических объектов закупки.
17. Предусмотреть в Федеральном законе № 44-ФЗ право муниципальных образований на утверждение методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).
18. Вести учет единичных цен в разрезе городских округов и муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Согласование условий закупки, в целях предотвращения случаев закупок с нарушением требований законодательства, неэффективных закупок

19. Основываясь на анализе правоприменительной практики, сложившейся в регионе или в муниципальном образовании, определить области закупок (по объектам закупки, по уровню начальной (максимальной) цены контракта или по иным параметрам) и/или перечень заказчиков, в отношении которых целесообразно осуществлять согласование. При принятии решения о согласовании параметров закупки необходимо учесть объем связанных с этим трудозатрат. Утвердить на уровне региона или муниципального образования порядок осуществления согласования закупок. В рамках согласования осуществлять оценку:



- обоснованности закупок, в том числе оценивать начальную (максимальную) цену контракта, цену контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);
- технического задания и проекта контракта или документации о закупке в целом;
- источников информации, используемых при обосновании начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком;
- наличия бюджетных ассигнований на закупку;
- наличия условий для коррупционных проявлений и ограничения конкуренции.

Исключение ограничения конкуренции при описании объекта закупки

20. Предусмотреть в Федеральном законе № 44-ФЗ право субъекта Российской Федерации на ведение регионального каталога товаров, работ, услуг, с учетом каталога товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещенного в ЕИС, путем:
 - установления дополнительной информации в отношении позиций каталога товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещенного в ЕИС;
 - включения позиций, отсутствующих в каталоге товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещенного в ЕИС.
21. Вести региональный каталог товаров, работ, услуг.
22. Формировать региональный каталог с привлечением заинтересованных предпринимателей региона.
23. При установлении порядка функционирования и использования региональных и муниципальных информационных систем в сфере закупок предусмотреть возможность реализации общественных обсуждений описания объекта закупок.

Регламентация закупок «малого объема»

24. Предусмотреть в Федеральном законе № 44-ФЗ право субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на установление особенностей осуществления закупок в соответствии с п.4 и п.5 ч.1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ.
25. Утвердить на региональном и муниципальном уровнях регламент осуществления закупок в соответствии с п.4 и п.5 ч.1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, предполагающий необходимость осуществления таких закупок на конкурентной основе в электронной форме, предусматривающий:
 - порядок определения победителя;
 - закрытый перечень оснований для отклонения предложения;
 - механизмы, защищающие заказчика от работы с недобросовестными поставщиками;



- закрытый перечень случаев, когда закупка может осуществляться вне конкуренции;
- последствия признания закупок несостоявшимися;
- оплату исполненных обязательств только по закупкам, прошедшим регистрацию в соответствии с установленным регламентом.

26. В случае создания регионального ресурса для осуществления закупок «малого объема» рекомендовать муниципальным образованиям, не имеющим собственного ресурса, использовать региональный при осуществлении закупок «малого объема».

Дополнительный контроль результатов исполнения контракта

27. Создать эффективную систему контроля исполнения контрактов на предмет соблюдения согласованных условий и спецификаций, в том числе предусматривающую необходимым:

- i) На региональном и муниципальном уровнях установить порядок размещения соответственно в региональных и муниципальных информационных системах отчетов о результатах исполнения контракта (отдельного этапа) осуществления поставки товара, выполнения работы или оказания услуги (в том числе перечни дополнительной информации), определяющий:
 - требования к форме и содержанию акта, экспертного заключения и других документов, оформляемых и используемых в результате приемки результатов исполнения контракта и размещаемых в составе отчета;
 - требования к указанию причин неисполнения (несвоевременного исполнения) условий контракта.
- ii) На региональном и муниципальном уровнях определить порядок осуществления приемки результатов исполнения контракта, определяющий:
 - порядок формирования и работы приемочной комиссии;
 - необходимость определения фактического объема выполненных работ, оказанных услуг и его соответствия требованиям контракта;
 - необходимость фотофиксации (или видеофиксации) состояния объекта до начала проведения работ и по завершении работ, при необходимости – в процессе выполнения работ;
 - запрет на запись в акте приемки данных, не установленных непосредственно участниками приемки, а также на удостоверение своей подписью фактов, которые были установлены без участия подписывающего акт лица;
 - требование о подготовке претензии поставщику (подрядчику, исполнителю) по контракту при нарушении условий контракта.

28. Реализовать программы обучения в сфере закупок среди работников заказчика, задействованных в процессе приемки результатов исполнения контракта, сфокусированные на правилах приемки результатов контракта, порядке



проведения внутренней и внешней экспертизы результатов, оформлении отчетных материалов в результате исполнения контракта.

Обеспечение результативности ведомственного контроля

29. Обеспечить должный уровень координации инструментов внутреннего контроля (включая финансовый контроль, внутренний аудит и административный контроль), внешнего контроля и аудита, укомплектованность кадрами соответствующих подразделений и их функциональную интеграцию для того, чтобы:

- осуществлять регулярный мониторинг осуществления закупок заказчиками, подлежащими ведомственному контролю;
- обеспечивать наличие достоверной отчетности и следование положениям нормативно-правовой базы, а также четких и понятных каналов информирования об обоснованных подозрениях относительно фактов нарушений указанных нормативно-правовых основ и отсутствие боязни наказания за предоставление такого рода информации;
- снижать уровень дублирования форм и видов ведомственного контроля и обеспечивать соответствующий уровень надзора в соответствии с национальными приоритетами;
- осуществлять независимую от заказчика оценку по факту завершения закупки и, если это будет признано целесообразным, информировать компетентные надзорные органы о результатах такой оценки.

30. Определить на региональном и муниципальном уровнях при принятии решения о порядке проведения ведомственного контроля в сфере закупок задачи и ожидаемые результаты ведомственного контроля в сфере закупок, содержащий требования:

- к порядку проведения проверки с указанием параметров закупки, которые должны оцениваться, и источников информации, используемых для соответствующей оценки;
- в отношении действий, предпринимаемых в результате выявления в рамках проверки нарушений. При этом, следует не только предусмотреть необходимость в случае установления в результате мероприятия ведомственного контроля признаков нарушений законодательства о контрактной системе, за которые предусмотрена административная, уголовная ответственность, направления материалов проверки в соответствующие органы контроля, но и сформировать предложения в отношении мер реагирования на конкретные нарушения.

Регулярная разносторонняя оценка результатов правоприменительной практики

31. Предусмотреть на региональном и муниципальном уровнях необходимость осуществления мониторинга на постоянной основе с использованием актуальной и объективной информации, в том числе предполагающего необходимость оценки динамики изменения показателей, достигаемых в процессе закупок;



32. Разработать индикаторы для измерения параметров деятельности в рамках контрактной системы, ее действенности и полученной экономии для создания набора исходных и эталонных значений и содействия процессу принятия стратегических решений в сфере государственных и муниципальных закупок;
33. Разработать инструменты для выявления различных видов рисков, включая как потенциальные ошибки в процессе реализации функциональных задач, так и осознанные нарушения, и доводить их до соответствующих сотрудников вместе с информацией о том, в какой момент является возможным их предотвратить или устранить;
34. Публиковать в открытом доступе стратегии по управлению рисками, например, программы раннего оповещения о рисках или информирование сотрудниками о фактах нарушений, а также повышать осведомленность задействованных в системе государственных закупок работников и представителей других ключевых заинтересованных сторон об указанных стратегиях, планах их реализации и мерах, разработанных для противодействия выявленным рискам;
35. Использовать региональные информационно-аналитические системы, позволяющие производить комплексную оценку риска на основании открытых данных о результатах закупочной деятельности государственных и муниципальных заказчиков региона, в том числе, оценивать и сопоставлять уровень цен, достигаемых различными заказчиками, на сопоставимую продукцию;
36. Определить на региональном и муниципальном уровнях порядок осуществления мониторинга, предусматривающий использование информации, содержащейся в информационных системах в сфере закупок, используемых на региональном или муниципальном уровне, содержащий:
 - цели и задачи мониторинга;
 - параметры, подлежащие оценке в рамках мониторинга, оцениваемые, как в целом в отношении региона и (или) муниципального образования, так и в разрезе отдельных заказчиков;
 - указание на необходимость оценки динамики изменения показателей, достигаемых в процессе закупок;
 - порядок использования результатов мониторинга, предусматривающий необходимость:
 - оценки качества работы заказчиков, уполномоченных органов региона/муниципального образования, позволяющей в дальнейшем принимать обоснованные управленческие решения в части организации системы закупок в регионе, в том числе о степени централизации функций заказчиков;
 - выявления «лучших практик», которые могут быть использованы при разработке типовых решений организации закупок на отдельные виды товаров, работ, услуг;
 - определения проблем функционирования закупочных систем региона и (или) муниципальных образований.



37. Результаты мониторинга следует положить в основу деятельности, направленной на совершенствование законодательного регулирования в процессе закупок.
38. Рассмотреть возможность использования общественных свидетелей в ходе осуществления контроля наиболее важных процедур закупок, поскольку данная мера может повысить эффективность процедур закупок благодаря участию и опыту общественных свидетелей.
39. Рассмотреть возможность применения «совместного надзора» как формы надзора для особых случаев в целях обеспечения надлежащего проведения закупок и исполнения контрактов, а также в целях предотвращения проникновения преступных элементов в процедуру государственных и муниципальных закупок.

Профессиональная подготовка

40. Повышать качество обучения в сфере закупок, в том числе качество программ, предназначенных для персонала, ответственного за профилактику и борьбу с коррупцией в сфере государственных и муниципальных закупок.
41. Распространять практику принятия кодексов поведения служащих, работающих в сфере государственных и муниципальных закупок. В кодексе должны рассматриваться вопросы предотвращения конфликта интересов при закупках с помощью таких мер, как декларирование заинтересованности в конкретных закупках, процедуры проверки и требования к профессиональной подготовке.

