



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

[www.coe.int/PRECOPII](http://www.coe.int/PRECOPII)

## УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

«Эффективное управление и меры по предотвращению коррупции в процессе проведения закупок на муниципальном уровне в Российской Федерации»

*Авторы:*

*Михай Фазекас и Наталья Маслова  
эксперты Совета Европы*

*с комментариями и предложениями  
Арама Хагагордяна, эксперта Совета Европы*

Июнь 2019 г.

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: <a href="mailto:maia.mamulashvili@coe.int">maia.mamulashvili@coe.int</a></i></p> <p><i><a href="http://www.coe.int/corruption">www.coe.int/corruption</a></i></p> <p><i><a href="http://www.coe.int/precop-ii">www.coe.int/precop-ii</a></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>
--	--

## Оглавление

1	Резюме .....	6
2	Общая информация.....	7
2.1	Проблема коррупции в сфере государственных закупок в Российской Федерации и в других странах.....	7
2.2	Обзор российского законодательства .....	12
2.3	Источники информации, которые могут быть использованы в целях выявления коррупционных проявлений при осуществлении закупок в России.....	14
3	Применимые международные стандарты и принципы передовой практики.....	16
3.1	Международные стандарты.....	16
3.2	Рекомендации на основе лучших практик, в том числе по профилактическим мерам .....	19
4	Типичные коррупционные схемы и способы борьбы с ними в процессе государственных закупок на муниципальном уровне .....	22
4.1	Схемы, применяемые на этапе формирования заказа.....	22
4.1.1	Закупка предметов, не являющихся обязательными / удовлетворяющих несуществующие потребности.....	22
4.1.2	Невыполнимые сроки исполнения контракта .....	24
4.1.3	Предъявление по сути невыполнимых требований .....	26
4.1.4	Объединение различных потребностей в единую закупку в целях сужения круга потенциальных поставщиков.....	28
4.1.5	Разделение закупок в целях обхода конкурентных процедур .....	30
4.1.6	Отсутствие информации, необходимой участникам для подготовки заявки .....	33
4.1.7	Нарушения при определении стоимости закупаемой продукции .....	36
4.2	Схемы, применяемые на этапах оценки заявок и принятия решения о заключении контракта.....	37
4.2.1	Субъективная и предвзятая оценка предложений участников.....	37
4.2.2	Необоснованный отказ кандидату в участии в закупке .....	39
4.3	Схемы, применяемые на стадиях исполнения контракта.....	41
4.3.1	Уклонение заказчика от подписания акта сдачи-приемки.....	41
4.3.2	Нечеткие или необоснованно гибкие условия исполнения контракта.....	42
4.3.3	Отказ произвести полную выплату по муниципальному контракту .....	44
4.3.4	Незаконное изменение существенных условий контракта или приемка неисполненных обязательств .....	46
5	Приложение I. Обзор индикаторов коррупции .....	49

6	Приложение II. Учебный план .....	53
	<b>ИСТОРИЯ ПРОЕКТА .....</b>	<b>53</b>
	<b>СОДЕРЖАНИЕ ТРЕНИНГА И УЧЕБНЫЕ ЦЕЛИ .....</b>	<b>53</b>
	<b>ЦЕЛЕВАЯ АУДИТОРИЯ.....</b>	<b>54</b>
	<b>ФОРМАТ ТРЕНИНГА .....</b>	<b>54</b>
	<b>СТРУКТУРА КУРСА .....</b>	<b>55</b>

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

<b>АПК</b>	Агентство по предотвращению коррупции
<b>ЗФПОИК</b>	Закон о финансировании политических образований и избирательных кампаний
<b>НКО</b>	Некоммерческая организация
<b>ИГА</b>	Институт государственного аудита
<b>ЕИС</b>	Единая информационная система в сфере закупок



## 1 РЕЗЮМЕ

Настоящее пособие было подготовлено в рамках проекта Совета Европы «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» – ПРЕКОП II<sup>1</sup>. Основной целью настоящего пособия является достижение более глубокого понимания механизмов коррупции, развития возможностей их выявления и противодействия коррупции в процессе закупок на муниципальном уровне в России ответственными за закупки и другими заинтересованными лицами в соответствии с международными стандартами и лучшими практиками. В основу пособия был положен разработанный и опубликованный ранее Технический документ «Размеры, формы и проявления коррупции в процессе проведения закупок на муниципальном уровне в Российской Федерации»<sup>2</sup>, в котором была проанализирована практика правоприменения в сфере государственных закупок на муниципальном уровне в 15 пилотных регионах проекта<sup>3</sup>.

Практические кейсы, представленные в пособии, также были подобраны на основе анализа правоприменительной практики муниципальных закупок в пилотных регионах проекта. Как показал анализ, связанные с коррупцией проблемы присущи всем этапам закупочного цикла, начиная с этапа формирования заказа, и заканчивая исполнением контракта. Перечень коррупционных схем и индикаторов коррупции, представленных в настоящем пособии, не является исчерпывающим: приведены лишь наиболее типичные из них. В пособии также описаны профилактические меры и лучшие практики по борьбе с вышеупомянутыми коррупционными схемами, с учетом международного опыта борьбы с коррупцией в сфере государственных закупок и применимости такого опыта в рамках российского законодательства, регулирующего работу системы госзакупок.

---

<sup>1</sup> Сайт проекта ПРЕКОП II <https://www.coe.int/en/web/corruption/projects/ru-precop2>.

<sup>2</sup> Э. Давид-Баррет, М. Фазекас, Н. Смирнов, Н. Маслова (2018), <https://www.coe.int/en/web/corruption/-tehniceskie-dokumenty>;

<sup>3</sup> Республика Башкортостан, Республика Карелия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Краснодарский край, Приморский край, Ставропольский край, Архангельская, Иркутская, Курская, Ростовская, Смоленская, Тверская, Тюменская и Ярославская области.

## 2 ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Настоящее пособие было подготовлено в рамках проекта Совета Европы «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» – ПРЕКОП II. В основе пособия лежит разработанный и опубликованный ранее Технический документ «Размеры, формы и проявления коррупции в процессе проведения закупок на муниципальном уровне в Российской Федерации»<sup>4</sup>. Основная цель пособия – формирование глубокого понимания коррупции, а также развития навыков выявления коррупции и борьбы с ее проявлениями в процессе закупок.

Пособие рекомендуется использовать для обучения сотрудников муниципальных органов, занимающихся закупками. Прошедшие обучение в свою очередь могут использовать ее для обучения контрагентов и коллег (обеспечивая тем самым мультипликационный эффект).

### 2.1 Проблема коррупции в сфере государственных закупок в Российской Федерации и в других странах

В странах ОЭСР (по данным за 2013 год) на государственные закупки приходилось в среднем 29% общей суммы государственных ассигнований (ОЭСР, 2015)<sup>5</sup>, и сфера государственных заказов характеризуется высоким уровнем подверженности коррупции (Hansson & Holmgren, 2011<sup>6</sup>; Rose-Ackerman, 1999<sup>7</sup>; Schultz & Soreide, 2008<sup>8</sup>, OECD, 2007<sup>9</sup>). Согласно докладу ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц (2014)<sup>10</sup>, более половины выявленных случаев подкупа были связаны с государственными контрактами в добывающей промышленности, в строительстве, в сфере транспортировки и хранения, информации и связи<sup>11</sup>.

Российская Федерация также является страной с высокой степенью коррупционных рисков в сфере государственных закупок. Согласно обобщенной информации о результатах осуществления Счетной палатой Российской Федерации аудита в сфере закупок в 2017 году, по итогам 2017 года Федеральная антимонопольная служба России с учетом территориальных органов выявила 51.739 нарушений законодательства о

<sup>4</sup> Э. Давид-Баррет, М. Фазекас, Н. Смирнов, Н. Маслова (2018): [Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» – ПРЕКОП II](https://www.coe.int/en/web/corruption/projects/ru-precop2), доступно на сайте <https://www.coe.int/en/web/corruption/projects/ru-precop2>.

<sup>5</sup> OECD. (2015). Government at a glance. 2015. Paris: OECD; по данным за 2013 год.

<sup>6</sup> Hansson L., & Holmgren J. (2011). [Bypassing public procurement regulation: A study of rationality in local decisionmaking](#). Regulation and Governance, 5(3), 368–385.

<sup>7</sup> Rose-Ackerman S. (1999): *Corruption and Government: Causes, consequences and reform*. Cambridge University Press.

<sup>8</sup> Schultz J., Soreide T. (2008). [Corruption in emergency procurement](#). Disasters, 32(4), 516–536.

<sup>9</sup> OECD (2007): [Integrity in Public Procurement. Good Practice from A to Z](#). Paris: OECD, доступно на сайте: <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurementgoodpracticefromatoz.htm>, по состоянию на 2 августа 2018 г.

<sup>10</sup> OECD Foreign Bribery Report (2014): [An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials](#), доступно на сайте: <https://read.oecd-ilibrary.org>.

<sup>11</sup> European Commission (2015): [Limiting the temptation for corruption in public procurement](#), доступно на сайте <https://ec.europa.eu/growth>.

контрактной системе в сфере закупок, Федеральное казначейство с учетом территориальных органов выявило 2.791 нарушение (89% которых приходится на нарушения при обосновании начальных (максимальных) цен контрактов), Счетная палата Российской Федерации – 2.178 нарушений (68% которых связаны с несоблюдением условий исполнения контрактов (договоров)). В рамках деятельности органов контроля и аудита субъектов Российской Федерации в 2017 году проведены проверки 1.527 заказчиков регионального уровня, 1.612 – муниципального уровня. По результатам проверок выявлено более 34 тыс. нарушений на общую сумму более 35 млрд рублей<sup>12</sup>. Разумеется, не все эти нарушения связаны с коррупцией. Многие из них возникают из-за сложности действующего законодательства о контрактной системе в сфере закупок и недостаточного уровня квалификации отвечающих за закупки работников (особенно на муниципальном уровне). Однако в процессе госзакупок происходят также и нарушения, связанные с коррупционными практиками. Так, согласно результатам контрольных мероприятий, только в 2017 году региональные органы контроля и аудита направили в правоохранительные органы 382 обращения<sup>13</sup>.

Коррупция оказывает существенное отрицательное влияние на социальную сферу и экономику. Например, в Европейском союзе, согласно исследованию за 2013 год<sup>14</sup>, в ходе которого были изучены 192 кейса в сфере государственных закупок в восьми европейских странах, прогнозируемые государственные убытки, связанные с коррупцией (в результате неэффективного исполнения контрактов), варьируются от 1,4 до 2,2 млрд евро. Такие издержки коррупции ведут к снижению уровня жизни граждан за счет низкого качества инфраструктуры, социальных услуг (образования, здравоохранения) и общественных благ. Коррупция порождает недоверие к государственным институтам, мешает соблюдению законности, отбивает у потенциальных претендентов желание участвовать в конкурсных процедурах и инвестировать в экономику регионов, – и все это, в свою очередь, препятствует экономическому развитию. Иллюстративным примером такого рода денежных и, в более широком смысле, социальных издержек коррупции является Словакия<sup>15</sup>, где, по данным опроса (2010), проведенного Ассоциацией предпринимателей Словакии, объединяющей предпринимателей и других представителей бизнеса, коррупция считается главным препятствием для ведения бизнеса. Без (добросовестной) конкуренции выигравший тендер поставщик может оказаться в положении монополиста и устанавливать более высокие цены на товары низкого качества или не

<sup>12</sup> См.: <http://zakupki.gov.ru/epz/audit/auditCard/common-info.html?reestrNumber=0173100008718000001>, по состоянию на 16 августа 2018 г.

<sup>13</sup> См.: <http://zakupki.gov.ru/epz/audit/auditCard/common-info.html?reestrNumber=0173100008718000001>, по состоянию на 16 августа 2018 г.

<sup>14</sup> PWC, ECORYS (2013): [Identifying and reducing corruption in Public Procurement in the EU](https://ec.europa.eu/anti-fraud), доступно на сайте: <https://ec.europa.eu/anti-fraud>.

<sup>15</sup> Furnas A. (2013): Case study: [Open contracting in the Slovak Republic](http://www.open-contracting.org/), доступно на сайте: [www.open-contracting.org/](http://www.open-contracting.org/).



отвечающие правилам безопасности работы, товары и услуги<sup>16</sup>, что приводит к снижению рентабельности затрат (соотношению цены и качества).

Государственные закупки на муниципальном уровне обладают рядом конкретных признаков, связанных с дополнительным риском коррупции. В небольших сообществах выше вероятность социальных и родственных связей между поставщиками и заказчиками, препятствующих объективности и ставящих определенных претендентов в более выгодное положение. Снижение уровня конкуренции при ограниченном рынке потенциальных поставщиков может означать, что только местные поставщики смогут выполнить условия контрактов (связанные с качеством, сроками, гарантиями и т. п.). Или, напротив, местные поставщики могут оказаться неспособны эффективно конкурировать по причине сложных условий и высокой себестоимости производства, в связи с которыми закупки у местных поставщиков становятся нецелесообразными. Использование почти исключительно неконкурентных закупок, часто практикующееся на муниципальном уровне ввиду небольших объемов, может быть сигналом наличия риска коррупции. Поставщики могут зависеть от определенных ведомств, отвечающих за распределение контрактов, по причине небольших размеров местной экономики, страха мести, недопущения к будущим закупкам.

Коррупция, как правило, определяется как злоупотребление публичной властью или ресурсами в целях извлечения личной выгоды (отдельными частными лицами или узкими группами). Такой подход, разработанный в исследовании Г. Беккера, Г. Штиглера и С. Роуз-Акерман<sup>17</sup>, теперь отражен в практике таких международных организаций, как Совет Европы, Организация Объединенных Наций, Transparency International и Всемирный банк<sup>18</sup>. Кроме того, недавние работы Алины Мунджу-Пишпиди, Бо Ротстейна и Дугласа Норты вынудили как теоретиков, так и практиков признать, что коррупция часто появляется в форме обеспечивающих индивидуальные льготы отношений, строящихся на социальных или родственных связях. В сфере госзакупок это можно проследить при манипулировании процедурами торгов в пользу имеющей личные связи группы в ущерб открытой, справедливой

<sup>16</sup>1 Hessami Z. (2014); *Political corruption, public procurement, and budget composition: Theory and evidence from OECD countries*. European Journal of Political Economy.

<sup>17</sup>2 World Bank (2012): *Strengthening Governance: Tackling Corruption*. The World Bank Group's Updated Strategy and Implementation Plan.

<sup>17</sup> Becker G.S., Stigler G.J. (1974): *Law Enforcement, Malfeasance and Compensation of Enforcers*, Journal of Legal Studies, Vol. 3(1). Rose-Ackerman S. (1978): *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.

<sup>18</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, принятая 31 октября 2003 г. резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи (ратифицированная Федеральным законом № 40-ФЗ от 8 марта 2006 г.). Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, Страсбург, 27 января 1999 г. (ратифицированная Федеральным законом № 125-ФЗ от 25 июля 2006 г.). "The abuse of entrusted power for private gain" (<http://www.transparency.org/what-is-corruption/>). "The abuse of public office for private gain." См., например, Hellman J.S., Jones G., Kaufmann D (December 2003): *Seize the state, seize the day: state capture and influence in transition economies*, Journal of Comparative Economics, Volume 31, Number 4, Vol. 23.

конкуренции<sup>19</sup>. В российском праве в определении коррупции делается акцент на злоупотреблении служебным положением с целью получения выгоды (в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг) вопреки законным интересам общества или совершение любых указанных действий от имени и по поручению юридического лица<sup>20</sup>.

Коррупционные практики весьма разнообразны. К ним могут относиться взятки, «откаты», подписание государственных контрактов с компаниями-«фаворитами», связанными с политиками или представителями муниципальных органов власти, а также получение другой, нематериальной выгоды, в виде устройства на работу или финансирования кампаний. Нередко создаются так называемые фирмы-однодневки, которые, получив оплату, не оказывают предусмотренные договором услуги или оказывают их через субподрядчиков, не обеспечив соответствие достаточно высоким стандартам качества. Коррупция в сфере госзакупок возможна на трех разных стадиях процесса регулирования<sup>21</sup>:

- i) стадия формирования, на которой законодательный орган может находиться под влиянием и формироваться в пользу отдельных олигархов, компаний, политических партий в зависимости от группы, которая добивается преимуществ, и имеющихся у такой группы возможностей контроля законодательного процесса (например, речь может идти об увеличении порога стоимости при организации конкурсных торгов или распределении открытых контрактов). Муниципальные власти имеют на этой стадии ограниченное влияние;
- ii) на стадии реализации, когда процесс закупки контролируют чиновники<sup>22</sup>, которые могут прибегать к коррупционным практикам с целью извлечения личной выгоды или находясь под политическим давлением, в обмен на более высокую оплату их услуг или продвижение по службе (например, могут искусственно завесить заявленную потребность в закупаемых товарах или услугах, зарезервировать избыточные средства для покрытия ошибок, применять неправильные критерии оценки поступивших заявок);
- iii) на стадии мониторинга, когда главная роль различных институтов (судов, омбудсменов, независимых регуляторов, высших органов финансового

<sup>19</sup> Mungiu A. (2006): *Corruption: Diagnosis and treatment*, Journal of democracy 17.3: 86-99; Rothstein B., Uslaner E. M. (2005): *All for all: Equality, corruption, and social trust*. World politics 58.01: 41-72; North D. C. (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

<sup>20</sup> Статья 1 Федерального закона № 273-ФЗ (25 декабря 2008 г.) «О противодействии коррупции», доступно на сайте: <http://www.rusfintrade.ru>.

<sup>21</sup> Э. Давид-Баррет, М. Фазекас (2016): *Corrupt Contracting: Partisan Favouritism in Public Procurement*, Government Transparency Institute, доступно на сайте: [www.govtransparency.eu](http://www.govtransparency.eu).

<sup>22</sup> ОЭСР (2009): *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*. Paris: OECD; Ware G. T., Moss S., Campos J. E., Noone, G. P. (2007): *Corruption in Public Procurement: A Perennial Challenge*. J. E. Campos & S. Pradhan (Eds.): *The Many Faces of Corruption. Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Washington, DC: World Bank.

контроля и аудита) состоит в обеспечении честности процесса закупки, которая может быть нарушена политическим влиянием (например, возможным контролем бюджетов или полномочий соответствующих организаций со стороны политиков, низким уровнем самостоятельности чиновников, зависимостью от других ведомств в случае внедрения нового контрольного органа)<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> David-Barrett E., Fazekas M. (2016): *Corrupt Contracting: Partisan Favouritism in Public Procurement*, Government Transparency Institute, доступно на сайте: [www.govtransparency.eu](http://www.govtransparency.eu).



## 2.2 Обзор российского законодательства

Законодательство о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается 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 в сфере закупок основывается на принципах открытости и прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, 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. Указанным законом определен закрытый перечень применяемых способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), обозначены условия и порядок применения таких способов, установлены требования к контракту, заключаемому в результате закупки, в том числе установлен предельный срок оплаты заказчиком поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта.

Принцип открытости и прозрачности информации о контрактной системе обеспечивается средствами Единой информационной системы в сфере закупок (далее ЕИС). В ЕИС содержится подробная информация о каждой закупке (более детально см. главу 2.3 ниже). 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.

В целях обеспечения конкуренции, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок, Федеральный закон № 44-ФЗ устанавливает единые требования к участникам закупок. Дополнительные требования к участникам закупок

могут быть установлены исключительно в случаях, определенных решением Правительства Российской Федерации.

Возможности манипулирования результатами закупок в процессе определения победителя ограничены требованиями рассматриваемого закона. Прежде всего, решением 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, установленные Федеральным законом № 44-ФЗ. Порядок применения таких критериев, в том числе предельные величины значимости каждого критерия, определяется Правительством Российской Федерации. Кроме того, в соответствии с изменениями законодательства в сфере закупок<sup>24</sup>, с 01.01.2019 года все конкурентные процедуры закупки должны реализовываться в электронной форме. При проведении закупок в электронной форме исключается взаимодействие заказчика и участников закупок, обмен документами осуществляется через оператора электронной торговой площадки.

Любой участник закупки имеет право на досудебное обжалование в контрольный орган в сфере закупок действий (бездействия) заказчика, комиссии заказчика, оператора электронной торговой площадки, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника закупки. Такое право есть и у осуществляющих общественный контроль общественных объединений, объединений юридических лиц. Срок для соответствующего обжалования установлен Федеральным законом № 44-ФЗ, до истечения указанного срока заказчик не вправе заключить контракт по результатам закупки.

К субъектам, обладающим правом принимать нормативные правовые акты о контрактной системе в сфере закупок, отнесены: 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 принято более 100 решений.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе принимать правовые акты, регулирующие отношения в сфере закупок, в случаях, прямо указанных в Федеральном законе №44-ФЗ. При этом,

---

<sup>24</sup> Федеральный закон N 504-ФЗ ["О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"](#) от 31.12.2017

принимаемые на региональном и муниципальном уровнях правовые акты должны соответствовать нормативным правовым актам, принятым на федеральном уровне.

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](#)». 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 заказчиками самостоятельно в положении о закупках.

### **2.3 Источники информации, которые могут быть использованы в целях выявления коррупционных проявлений при осуществлении закупок в России**

Информационное обеспечение процесса закупок играет важную роль в противодействии коррупции, так как обеспечивает принцип открытости и прозрачности, возможности для контроля и управления системой закупок. В Российской Федерации все сведения, связанные с процессом закупок, консолидированы в рамках ЕИС, официальный сайт ЕИС представлен по адресу <http://zakupki.gov.ru>.

В ЕИС, в том числе представлена следующая информация:

- i. документы планирования (планы закупок и планы-графики), в которых заказчики отражают свои потребности с горизонтом планирования соответственно 3 года и 1 год;
- ii. извещения и документации о закупках, включающие проект контракта;
- iii. протоколы, составленные в процессе осуществления закупки, содержащие сведения об участниках закупки, подавших заявки, об участниках, заявки которых были отклонены (с указанием причин отклонения), об условиях исполнения контракта, предложенных участниками, сведения о результатах оценки участников закупки и т.д.
- iv. сведения о заключенных контрактах (с приложением копий документов);
- v. информация о результатах исполнения контракта (с приложением копий документов);
- vi. реестр недобросовестных поставщиков;

- vii. информация о жалобах;
- viii. сведения о результатах контрольных мероприятий;
- ix. типовые контракты, типовые условия контрактов;
- x. каталог товаров, работ, услуг.

Информация о закупках «малого объема» представлена на сайте Единого агрегатора торговли «Березка» по адресу <https://agregatoreat.ru/>.

Информация о жалобах, а также аналитические материалы о нарушениях в сфере закупок, представлены на официальном сайте Федеральной антимонопольной службы (ФАС России) по адресу <https://fas.gov.ru>, а также на сайтах управлений службы.

Информацию о выявленных фактах закупок, обладающих признаками коррупционных проявлений, можно найти на официальных сайтах общественных организаций, например, сайт проекта «За честные закупки» Общероссийского народного фронта по адресу <http://z4z.onf.ru/>.

Данные о средних потребительских ценах (тарифах) на товары и услуги представлены на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики (Росстата) по адресу <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi>.

Источником полезной информации могут также служить региональные (муниципальные) информационные системы в сфере закупок. Так, например, в Региональной информационной системе в сфере закупок Иркутской области (<http://www.gz.gfu.ru>) реализована возможность проведения общественного обсуждения и, соответственно, результаты такого обсуждения представлены в рамках указанного ресурса. Государственная информационная система «Государственные закупки Ярославской области» (<http://zakupki.yarregion.ru>) содержит раздел «Мониторинг закупок 44-ФЗ», в котором можно найти сформированные аналитические отчеты в разрезе различных заказчиков, рассмотреть историю закупок: информацию об извещениях о закупках, о контрактах, о размере достигнутой экономии, о «поставщике лидере». В разделе представлена подробная информация по каждому заключенному контракту: исполнитель по контракту, дата заключения контракта, установленная и фактически оплаченная цена контракта, его статус, также приводится ссылка на сведения о контракте.

### 3 ПРИМЕНИМЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И ПРИНЦИПЫ ПЕРЕДОВОЙ ПРАКТИКИ

#### 3.1 Международные стандарты

Борьба с коррупцией в процессе закупок требует внимания ко всем трем вышеперечисленным функциям государственных органов: формированию запросов, реализации и мониторингу. Если контролировать одни области и не контролировать другие, коррумпируемые должностные лица и руководители компаний будут находить слабые места. Виды коррупции и методы борьбы с ней варьируются в зависимости от состава и уровня государственных органов. На муниципальном уровне возможен больший контроль над процессом реализации и, в какой-то степени, мониторинга.

Международные организации, такие как Transparency International (ТИ), Всемирный банк (ВБ) и Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), играющие ведущую роль в борьбе с коррупцией, определили ключевые принципы и стандарты, призванные помочь заинтересованным лицам в борьбе с коррупцией в процессе государственных закупок как на международном, так и на местном уровне. Разработанные стандарты основаны на принципах честности, прозрачности, подотчетности, добросовестности, эффективности и профессионализма<sup>25</sup>. Эти стандарты отражают международные правовые и нормативные рамки, которым должны соответствовать процессы государственных закупок на национальном уровне. Такие правовые рамки были разработаны ЮНСИТРАЛ в Типовом законе 2011 года, где подробно описаны различные процедуры государственных закупок (стандартных, срочных, простых закупок на небольшие суммы, крупных и сложных), включая меры по ограничению дискреционных решений с целью реализации указанных принципов. Кроме того, закон подчеркивает важность объективности и поощряет государственных заказчиков использовать электронные закупки и рамочные соглашения для достижения максимальной эффективности расходования средств<sup>26</sup>. ПРООН также подчеркивает важность для сферы государственных закупок последовательного подхода, ориентированного на инновации, и эффективных контрольных механизмов<sup>27</sup>.

По мнению ТИ, для обеспечения честности закупок административные процессы и решения должны соответствовать четко определенным нормам, ограничивающим возможность дискреционных решений. Это может быть обеспечено за счет регулярной сменяемости государственных чиновников на предполагающих особое влияние должностях и создания самостоятельных рабочих групп для каждого этапа закупки<sup>28</sup>. Государственным органам следует также внедрять кодексы деловой этики

---

<sup>25</sup> Transparency International (2014): [Curbing corruption in public procurement](https://www.transparency.org), доступно на сайте: <https://www.transparency.org>.

<sup>26</sup> Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках (2011), доступно на сайте: <http://www.uncitral.org>.

<sup>27</sup> UNDP Procurement Strategy 2015-2017, доступно на сайте [www.undp.org](http://www.undp.org).

<sup>28</sup> Transparency International (2014): [Curbing corruption in public procurement](https://www.transparency.org), доступно на сайте: <https://www.transparency.org>.



для государственных чиновников, содержащих описание ожидаемого поведения государственных органов, обязательство отказаться от использования любых видов коррупционных схем (подкупа, «откатов» и т. п.) и исключить конфликт интересов. Основная цель нормы об исключении конфликта интересов состоит в содействии адекватному использованию финансовых активов в ходе публичных закупок за счет требования раскрытия всеми задействованными государственными чиновниками всех не связанных с пребыванием на государственных постах доходов, а также размеров и источников доходов членов их семей и информации о руководящих должностях, занимаемых ими помимо постов в государственных органах. Кроме того, существует требование обязательной публикации отчетов о финансовых активах и наличия безопасных механизмов для анонимного сообщения о нарушениях<sup>29</sup>. Потенциальным претендентам на участие в закупках из частного сектора также следует придерживаться кодексов деловой этики, основанных на тех же принципах, внедрять в свою повседневную деятельность механизмы эффективной борьбы с коррупцией и исключать использование коррупционных практик.

Помимо прозрачности со стороны лиц, осуществляющих административное сопровождение закупок, сами по себе тендерные процедуры также должны быть прозрачными. Это означает, что уже на этапе оценки потребностей, составления плана закупок и распределения бюджета, формирования условий тендера и в процессе принятия решения, вплоть до стадии реализации проекта и оценки эффективности, этапа мониторинга, вся информация, относящаяся к тому или иному проекту, поступающая от государственного заказчика, претендента или аудитора, а также все финансовые данные о процессе закупки должны публиковаться на открытых веб-порталах или в альтернативных доступных для использования источниках<sup>30</sup>, кроме случаев, когда речь идет о предмете правовой защиты интеллектуальной собственности, информации, являющейся секретной исходя из целей национальной безопасности, или другой конфиденциальной информации<sup>31</sup>. Учет комментариев, поступивших в ходе открытого обсуждения потребности в предмете закупки, планирования бюджета, в том числе полученных в результате консультаций с заинтересованными лицами по различным аспектам крупных проектов, также помогают повысить прозрачность процессов.

Для успешной борьбы с коррупцией и мотивации заинтересованных лиц воздерживаться от коррупционных действий, необходимо применять эффективные и соразмерные санкции, в том числе денежные штрафы и уголовные наказания, привлекая компании к ответственности за коррупционные нарушения их

---

<sup>29</sup> Transparency International (2013): [International Principles for Whistleblower Legislation](http://www.transparency.org), доступно на сайте: [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

<sup>30</sup> Transparency International (2014): [Curbing corruption in public procurement](https://www.transparency.org), доступно на сайте: <https://www.transparency.org>.

<sup>31</sup> Construction Sector Transparency Initiative (2013): [Designing a Disclosure Process](http://infrastructuretransparency.org), доступно на сайте: <http://infrastructuretransparency.org>.

сотрудников. Важно также, чтобы органы внешнего и внутреннего контроля проводили независимые проверки процессов закупки и обеспечивали наличие простых, негромоздких механизмов обжалования решений об отказах претендентам, действующих на протяжении всего процесса закупки.

Открытая и справедливая конкуренция лежит в основе обеспечения высокой эффективности, в том числе при расходовании государственных средств. Обеспечить такую конкуренцию возможно посредством внедрения политики открытости, электронных систем закупок, предусматривающих требование государства об опубликовании организациями-заказчиками подробных данных о процессах закупок, в том числе о извещении о заказе<sup>32</sup>, количестве претендентов, победителях, заключенных контрактах и внесении изменений в контракты после их заключения. Подготовка и подача заявки на участие в конкурсе — затратный с точки зрения времени процесс, поэтому претендентам необходимо дать достаточно времени после приглашения к участию, а также между публикацией результатов и подписанием контрактов, чтобы недовольные результатами претенденты могли оспорить принятые решения<sup>33</sup>.

В связи со сложностью процесса закупки как с технической, так и с правовой точки зрения, особую важность приобретает степень профессиональной квалификации выполняющих административные функции лиц. Необходимого профессионального уровня можно добиться, нанимая высококвалифицированных специалистов с особым вниманием к их знаниям и способностям, предлагая таким специалистам конкурентоспособную оплату труда, чтобы взяточничество и другие коррупционные практики были для них менее привлекательны.

Общедоступная информация о тендерах повышает гражданскую активность общественных организаций и независимых средств массовой информации, вызывает их пристальное внимание к процессам и результатам государственных закупок, привлекает внимание общественности к подозрительным схемам<sup>34</sup>. В долгосрочной перспективе повышение прозрачности и подотчетности за счет открытого диалога между различными заинтересованными лицами<sup>35</sup> может также привести к укреплению доверия к объективности в процессе заключения государственных контрактов, убедить новые компании участвовать в государственных закупках и, в конце концов, привести к снижению цен накупаемые товары и услуги. К

<sup>32</sup> Bauhr M., Czibik A., Fazekas M., de Fine Licht J. (2017): *Lights on the Shadows of Public Procurement*; Zenodo, доступно на сайте: [digiwhist.eu](https://digiwhist.eu).

<sup>33</sup> Transparency International (2014): *Curbing corruption in public procurement*, доступно на сайте: <https://www.transparency.org>.

<sup>34</sup> Fazekas M. (2017): *Towards More Transparent and Efficient Contracting - Public Procurement in the European Union*, DIGIWHIST publications, доступно на сайте: <https://opentender.eu/blog>.

<sup>35</sup> Э. Давид-Баррет, М. Фазекас, Н.В. Смирнов (2017): *Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» — ПРЕКОП II*, доступно на сайте <https://www.coe.int/en/web/corruption/projects/ru-precop2>, по состоянию на 2 августа 2018 г.



актуальным достоверным данным, хранящимся в электронных системах закупок, легко могут получить доступ все потенциальные заинтересованные лица, и это также позволяет снизить бюрократическую нагрузку на участвующие в конкурсных процедурах малые и средние предприятия и повысить число потенциальных кандидатов, а значит, сделать возможной справедливую конкуренцию. Такие системы позволяют общественным организациям и различным контролирующим группам разработать прозрачные и последовательные механизмы контроля, обеспечивающие единообразие применения норм и правил государственных закупок и позволяющие эффективно реагировать на подозрительные случаи<sup>36</sup>.

По мере разработки современных электронных систем становятся доступны в режиме реального времени большие массивы данных, позволяющие исследователям генерировать проверенные эмпирически, объективные количественные индикаторы коррупционных рисков, в меньшей степени, чем раньше, привязанные к конкретным условиям. Благодаря индикаторам, рассчитанным на уровне сделки, возможно более глубокое понимание поведения участников процесса на уровне регионов, секторов, организаций и физических лиц и, следовательно, более достоверная оценка вмешательств. Описанные индикаторы можно также использовать для оценки отдельных нормативных и организационных изменений и для содействия регулирующим органам в совершенствовании механизмов мониторинга, а также в обеспечении негосударственным организациям, гражданам, журналистам возможности контролировать действия государственных органов<sup>37</sup>.

### **3.2 Рекомендации на основе лучших практик, в том числе по профилактическим мерам**

В данном разделе описаны некоторые наиболее часто встречающиеся методы лучших практик государственного управления и профилактические меры, включая те, которые уже применяются в России. Рекомендации относятся в основном к муниципальному уровню и почерпнуты из ряда источников (академических публикаций, исследований и правоприменительной практики), которые были обобщены более подробно в техническом документе «Размеры, формы и проявления коррупции в процессе проведения закупок на муниципальном уровне в Российской Федерации», подготовленном в 2018 году в рамках проекта ПРЕКОП II. Рекомендации исходят из того, что коррупцию можно наиболее успешно сдерживать при наличии адекватных механизмов контроля процессов принятия решений и надзорных институтов, которые считаются ключевым фактором борьбы с коррупцией в процессе муниципальных закупок. Для того чтобы дать наиболее полную картину

---

<sup>36</sup> OECD (2016): [Preventing Corruption in Public Procurement](http://www.oecd.org), доступно на сайте: [www.oecd.org](http://www.oecd.org), по состоянию на 8 августа 2018 г.

<sup>37</sup> Mihály Fazekas, Gábor Kocsis (2017): [Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Objective Corruption Risk Indicators Using Public Procurement Data](http://digiwhist.eu/publications), British Journal of Political Science, доступно на сайте: <http://digiwhist.eu/publications>.

потенциально эффективных профилактических мер, ниже описаны нормативно-регулятивные инструменты, относящиеся как к внутриведомственному взаимодействию государственных институтов (и выполнению ими своих функций), так и к регулированию и ходу взаимодействия между государственными и частными сторонами.

Для эффективной борьбы с коррупцией важно работать над повышением и поддержанием стандартов добросовестности задействованных в процессе закупки должностных лиц. Обучение и повышение квалификации способствуют поддержанию стандартов добросовестной работы за счет обеспечения наличия навыков, необходимых на этапах формирования заказа и проведения отбора, а также на этапах контроля за исполнением контрактов. Тренинги по вопросам этики могут служить дополнением тренингам по конкретным вопросам, связанным с закупками.

Кроме того, для борьбы с коррупцией широко используются локальные этические кодексы и нормы регулирования конфликтов интересов. Однако, чтобы указанные нормы не оставались только на бумаге, рекомендуется проверять, как они работают на практике на уровне органов местного самоуправления, и обновлять сами нормы или прилагать усилия к их более полной реализации. Реализации на локальном уровне возможно способствовать через привлечение должностных лиц, отвечающих за закупки, к анализу и обновлению соответствующих инструментов и проведению тренингов по вопросам честности и добросовестности.

Общепризнанно, что жизненно важным фактором успешной борьбы с коррупцией является прозрачность. Органы местного самоуправления и федеральные государственные органы должны активно обеспечивать прозрачность процессов, то есть автоматизированный, бесплатный и открытый доступ к информации на всех этапах процесса закупок, включая этап исполнения контракта. Также способствует обеспечению прозрачности формирование инфраструктуры данных по закупкам, которые должны иметь широкий охват, быть достоверными и легко совмещаемыми с другими массивами данных. Собранные данные можно использовать для внедрения легких в использовании индикаторов рисков, лежащих в основе использования данных о государственных контрактах государственными органами и гражданским обществом. Такие индикаторы риска должны стать частью ежедневного процесса нормотворческой и управленческой деятельности соответствующих органов. Этого можно добиться путем развития институциональных каналов, через которые заинтересованные лица смогут получать информацию об основных аналитических данных и выводах о закупках. Участие общественности в обеспечении прозрачности государственных закупок представляется особенно важным. Этого можно добиться за счет соглашений о «честной игре» по ключевым проектам или других форм привлечения общества к участию в процессах закупки.

Описанные выше инструменты представляют собой лишь отдельные элементы лучшей практики, данные о которых получены из теоретической и научно-практической литературы, посвященной, в частности, анализу процессов закупок в Европе. Поскольку для России характерны собственная система закупок и уникальные экономические, политические и социальные условия, некоторые из описанных выше предложений могут быть неприменимы или неактуальны.



#### 4 ТИПИЧНЫЕ КОРРУПЦИОННЫЕ СХЕМЫ И СПОСОБЫ БОРЬБЫ С НИМИ В ПРОЦЕССЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Типичные проблемы, связанные с коррупцией в процессе муниципальных закупок, были выявлены на основе анализа правоприменительной практики субъектов Российской Федерации, выбранных пилотными регионами проекта ПРЕКОП II, таких как: Республика Башкортостан, Республика Карелия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Ставропольский край, Краснодарский край, Приморский край, Архангельская, Иркутская, Курская, Ростовская, Смоленская, Тверская, Тюменская и Ярославская области (именуемых далее по тексту «пилотные регионы проекта»), а также информации, предоставленной уполномоченными по защите прав предпринимателей пилотных регионов и их ведомствами, и информации с официального веб-сайта единой информационной системы в сфере закупок ([www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru)), официальных веб-сайтов ФАС России в соответствующих регионах, официальных веб-сайтов региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей пилотных регионов и из других открытых источников.

Анализ практики закупок показал, что связанные с коррупцией проблемы встречаются на всех стадиях цикла закупки, начиная с формирования заказа и заканчивая исполнением контракта. Перечень коррупционных практик, представленный в настоящем учебном пособии, не является исчерпывающим. Описанные в настоящем пособии проблемы характерны для всех пилотных регионов проекта.

Описанные случаи из практики приводятся в педагогических целях, без намерения указать на какой-либо конкретный регион, государственный орган или предприятие частного сектора, поэтому вся идентифицирующая информация была удалена.

##### 4.1 Схемы, применяемые на этапе формирования заказа

###### 4.1.1 *Закупка предметов, не являющихся обязательными / удовлетворяющих несуществующие потребности*

###### *Описание*

Муниципальный заказчик заключает с поставщиком контракт на поставку услуг по техническому обслуживанию здания. Сумма контракта превышает стоимость требуемых строительных работ. Включенные в перечень обслуживаемые объекты занимают площадь, превышающую в 20 раз фактическую площадь здания, находящегося в эксплуатации заказчика (согласно свидетельству о государственной регистрации права собственности). Таким образом, объем строительных работ завышен на 1900%. В результате (в соответствии с коррупционными намерениями нарушителей) имеет место неоправданное завышение требуемого объема

строительных работ, что ведет к необоснованному расходованию средств для государственного бюджета.

Практика намеренного завышения потребности в предметах закупки, закупки товаров или услуг в чрезмерных количествах, не отражающих фактические потребности закупающих организаций, среди заказчиков не уникальна. С ней связана практика приобретения изделий с неоправданно высокими требованиями к качеству, то есть фактически закупки на средства государственного бюджета предметов роскоши.

#### *Индикаторы коррупционных рисков*

Перечисленные ниже признаки помогут выявить использование коррупционной практики (в перечень включены также признаки аналогичных случаев):

- Количество и объем работ или услуг, закупленных муниципальным ведомством, превышает фактические потребности этого ведомства;  
*Общие признаки:* перечень и объем работ, указанные в документации о закупке, представляются чрезмерными в сравнении с реальными потребностями заказчика;
- Закупка товаров и услуг для площадей зданий, которыми фактически не управляют муниципальные органы;  
*Общие признаки:* работы и услуги закупаются для объектов, не принадлежащих муниципальным органам;
- Серьезное увеличение расходуемых дополнительных бюджетных фондов;  
*Общие признаки:* цена контракта увеличена в результате завышения объема строительных работ;
- Использование средств бюджета для покупки предметов роскоши;  
*Общие признаки:* расходование бюджетных средств на покупку товаров с неоправданно высокими требованиями к качеству.

Возможным способом выявления перечисленных выше признаков является анализ и отслеживание контрактов с неадекватно высокой общей стоимостью, высокими ценами на товары, работы, услуги или завышенным количеством приобретаемых каждым заказчиком товаров, работ, услуг, если в информационных системах в сфере закупок имеются соответствующие данные.

Куда труднее обнаружить недостоверные или вводящие в заблуждение характеристики и черты, которые были использованы муниципальным органом в качестве справочных при определении потребности в предметах закупки. Хотя это, возможно, требует более существенных затрат времени, одно из решений — обращать внимание на подобные детали при рассмотрении документов по закупке. Например, можно сравнить приведенные данные с параметрами закупок заказчиков подобного размера (например, муниципальных органов) в соответствующей категории (например, строительство школы).

### *Решение*

Основным инструментом снижения рисков, связанных с вышеописанными ситуациями, является нормирование и обоснование закупок, предусмотренные законодательством о контрактной системе в сфере закупок. Требования к разработке и утверждению актов нормирования, содержание этих актов и положения, обеспечивающие их реализацию, а также требования к закупке определенных товаров, работ и услуг должны быть обеспечены на муниципальном и региональном уровнях высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местными администрациями.

Что касается предпринимателей и общественности, описанные проблемы можно предотвратить благодаря общественному обсуждению и общественному контролю. И то, и другое предусмотрено законодательством о контрактной системе.

#### **4.1.2 Невыполнимые сроки исполнения контракта**

##### *Описание*

Муниципальный орган объявляет о проведении закупки на строительство дороги между двумя деревнями на подведомственной правительству территории. В опубликованных условиях конкурса значится период исполнения контракта 30 дней, в который необходимо провести, в числе прочего, масштабные экскаваторные работы. Для поставщиков услуг невозможно выполнить такие требования в срок, и это исключает конкуренцию потенциальных претендентов. Договор между поставщиком-фаворитом, который в результате выигрывает контракт, и закупающей услуги организацией заключен фактически до того, как было опубликовано извещение о закупке, и вступил в силу задолго до объявления результатов закупки на электронной площадке. К моменту публикации извещения о закупке дорожные рабочие уже использовали необходимое техническое оборудование, и работы были завершены на 70%. Активистами региона были выявлены похожие случаи с другими закупками.

Коррупционная практика искусственного ограничения конкуренции состоит в данном случае в установлении нереально коротких сроков окончания работ относительно объемов работ по контракту, которые необходимо выполнить. В таких случаях подрядчик начинает исполнение контракта до того, как фактически начинается процедура закупки. Это означает, что конкурентная процедура закупки является простой формальностью.

##### *Индикаторы коррупционных рисков*

Перечисленные ниже признаки помогут выявить использование коррупционной практики (в перечень включены также признаки аналогичных случаев):

- В контракте указываются нереально короткие относительно объемов работ сроки исполнения;



- Общие признаки:* указанные сроки не соответствуют графикам, необходимым для своевременной поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг;
- Цена единицы продукции в несколько раз выше среднерыночной;  
*Общие признаки:* за предмет закупки назначена непропорционально высокая относительно используемых материалов, сроков и сложности процесса закупки цена;
  - Работы начинаются до официального объявления об итогах тендера;  
*Общие признаки:* если подготовка к исполнению контракта начинается до опубликования условий или итогов закупки, это указывает на предварительную договоренность между заказчиком и поставщиком, наносящую ущерб конкуренции и нарушающую закон;
  - Принимаются незавершенные работы;  
*Общие признаки:* если работы начинаются вовремя, как указано в контракте, бывают случаи, когда все же не имеется намерения исполнить договорные обязательства вовремя. Вместо этого оплата производится заранее, а работы по контракту завершаются после указанного в нем срока.

Одним из способов выявления вышеуказанных признаков является анализ имеющихся данных о сроках исполнения контрактов, о цене единицы закупаемой продукции или об общей стоимости контракта в системе электронных закупок. Однако для документального отражения сроков фактической реализации крупных закупок может потребоваться также более ресурсоемкий мониторинг на местах гражданами активистами.

#### *Решение*

Наиболее эффективным методом преодоления проблем, связанных с описанием предмета закупки, является обеспечение методологической поддержки предпринимателей региона. Знание установленных законодательством требований и запретов позволяет потенциальным участникам процесса закупки, ознакомившись с документацией о закупке и обнаружив там нарушения, своевременно оспорить соответствующие положения, предотвратить нарушение применимого законодательства и отстоять свое право на открытую добросовестную конкуренцию. Например, на веб-сайте Комитета Ставропольского края по государственным закупкам представлены примеры включения заказчиками в техническое задание требований, не соответствующих объективному описанию предмета закупки.

Еще одним способом решения этой проблемы могло бы стать составление региональным уполномоченным органом по регулированию контрактной системы типовых технических заданий по простым стандартно-сопоставимым товарам, а также типовых контрактов, типовых условий контрактов и методических рекомендаций по закупке определенных видов продукции. Справедливые и равные условия для всех

участников закупки также могут быть обеспечены путем публичных обсуждений характеристик объекта закупки.

В процессе осуществления закупок большинство проблем, связанных с описаниями предметов закупки, необходимо решать за счет создания и ведения каталога стандартных товаров, работ и услуг. Например, Министерство финансов Удмуртской Республики разработало и внедрило региональный каталог товаров, работ и услуг, в котором единообразно описаны предметы закупки, что помогает автоматизировать процесс разработки документации на закупку товаров, работ и услуг для нужд республики.

Этот опыт можно классифицировать как передовую практику, поскольку существование такого каталога не дает заказчикам злоупотреблять возможностями системы, когда дело доходит до формирования требований к объектам закупки, и обеспечивает неоценимую поддержку честным заказчикам региона. Однако важно иметь в виду, что многие объекты закупки, в том числе строительные проекты, являются уникальными, и это сильно затрудняет их стандартизацию.

#### **4.1.3 Предъявление по сути невыполнимых требований**

##### *Описание*

Муниципальный заказчик хотел закупить стандартные, широко распространенные товары у определенной компании. Заказчик опубликовал извещение о закупке, то есть, казалось бы, открыто предложил заинтересованным компаниям подавать заявки. Однако в его распоряжении было достаточно информации о потенциальных участниках, и он, разумеется, хорошо знал данные желаемого претендента, поэтому заказчик установил высоко значимые критерии оценки, предполагавшие членство претендентов в самоуправляемых организациях, не обосновав, как это может положительно повлиять на качество и сроки при поставке товаров или услуг.

Период подачи заявок после размещения извещения составлял всего один месяц, а получение необходимого свидетельства заняло бы минимум три месяца. Кроме того, потенциальным поставщикам, которые хотели участвовать в закупке, но у которых не было запрошенного документа, необходимо было отправиться в другой регион, так как в регионе заказчика не было организаций, которые могли бы выдать такой документ. Неудивительно, что только поставщик-фаворит, находившийся вне региона заказчика, подал заявку, а остальные поняли, что установленные критерии оценки действуют против них.

Существует множество аналогичных случаев, когда заказчик, манипулируя критериями участия или оценки, исключают нежелательных претендентов при помощи других строгих требований, таких как наличие ничего не значащих или ограничивающих свидетельств, предыдущего опыта или определенного годового оборота. С той же целью могут использоваться нечеткие и субъективные требования,

выполнение которых невозможно проконтролировать извне из-за асимметричности информации и недостаточных возможностей контролирующих организаций, делающих невозможным глубокий мониторинг каждой закупки.

#### *Индикаторы коррупционных рисков*

Перечисленные ниже индикаторы помогут выявить соответствующие коррупционные схемы (в перечень включены также индикаторы аналогичных случаев)<sup>38</sup>.

- Требование конкретного свидетельства, членства в добровольных организациях, не имеющего значения для конкретного проекта;  
*Более общие признаки:* субъективные критерии оценки;
- Исключение шанса получить победу для всех потенциальных поставщиков, кроме одного, у которого имеется свидетельство о членстве;  
*Более общие признаки:* установление критериев оценки, дающих существенные преимущества конкретному поставщику;
- Цена — цена единицы закупаемой продукции существенно выше среднерыночной или самой низкой цены, зафиксированной при госзакупках; в этом случае существует риск коррупции в связи с монопольным положением;
- Наличие обоснованной жалобы — недовольные претенденты имеют возможность обжаловать решение заказчика, если считают процесс оценки несправедливым или непрозрачным; это также может служить индикатором коррупции, поскольку потенциальные кандидаты знакомы с подробностями процесса подачи заявок и знают рынок, на котором работают.

Объявление об этом конкурсе было опубликовано в штатном порядке на официальном сайте ЕИС, данные о параметрах контракта имеются в открытом доступе и должны включать в себя все необходимые сведения. В зависимости от системы, контракты можно искать по идентификационному номеру, названию закупающей организации, сумме контракта и т. п. Кроме того, возможен сбор данных (независимым аудитором) косвенным образом из средств массовой информации, через негосударственные организации, веб-сайты реестров компаний или «черные списки» международных организаций (Всемирного банка, Regulatory DataCorp и т. д.) с целью проверить, участвовали ли организация-заказчик и победитель конкурса ранее в одних и тех же закупках и, если участвовали, выявляли ли контролирующие организации какие-либо нарушения законодательства или подозрительные моменты<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Fazekas M, Cingolani L., Tóth B. (2016): [A comprehensive review of objective corruption proxies in public procurement: risky actors, transactions, and vehicles of rent extraction](http://www.govtransparency.eu), Working Paper series: GTI-WP/2016:03, доступно на сайте: <http://www.govtransparency.eu>.

<sup>39</sup> International Association for Cryptologic Research (IACR) (2018): *Guide to Combating Corruption & Fraud in Development Projects*, доступно на сайте: <https://guide.iacrc.org>.

### *Решение*

Существует ряд решений, которые могут быть использованы для профилактики применения описанных коррупционных практик. Можно способствовать применению соответствующих положений конкурентного права, основанных на принципе разумности, разрабатывая типовые условия закупки в отношении стандартных товаров, работ, услуг. Кроме того, можно четко определить и оптимизировать цели закупки таким образом, чтобы они отражали реальные потребности муниципальных образований и контролировались руководством муниципальных органов управления.

Есть также несколько решений, позволяющих исправить последствия применения коррупционных схем после проведения закупки, например, эффективные механизмы правоприменения, имеющиеся в распоряжении омбудсменов и антимонопольных органов. Для реализации соответствующих правоприменительных мер необходимы сигналы участников тендеров, чьи права были ущемлены, которые должны привлечь к нарушениям внимание соответствующих органов, поэтому важно поощрять поставщиков оспаривать решения и сообщать о подозрительных тендерах, содержащих условия, ограничивающие участие.

#### **4.1.4 Объединение различных потребностей в единую закупку в целях сужения круга потенциальных поставщиков**

##### *Описание*

Заказчику необходимо осуществить закупку услуг по комплексному обслуживанию зданий у аффилированного поставщика. Объем закупки и условия исполнения контракта таковы, что могут заинтересовать только местных предпринимателей. В перечень требуемых услуг входят: техническое обслуживание и содержание зданий (помещений); техническое обслуживание внутренних и наружных инженерных сетей; техническое обслуживание кровель; техническое обслуживание систем вентиляции и кондиционирования воздуха. Заказчик анализирует рынок потенциальных участников закупки и понимает, что уровень конкуренции высок и гарантировать победу аффилированному поставщику в рамках конкурентной борьбы невозможно. В целях сокращения количества потенциальных участников, которые могут претендовать на получение заказа, и исключения открытой и добросовестной конкуренции заказчик осуществляет следующие действия. Изучив данные о потенциальных участниках, заказчик понимает, что только аффилированный поставщик имеет лицензию на оказание услуг, связанных с деятельностью по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений. Учитывая данное обстоятельство, заказчик включает в перечень закупаемых услуг услуги по техническому обслуживанию комплексных систем безопасности и делает правомерным участие только аффилированного поставщика. В отсутствие

конкуренции контракт заключается по объявленной заказчиком начальной (максимальной) цене контракта.

#### *Индикаторы коррупции*

Следующие признаки могут помочь определить эту коррупционную схему (также включены признаки для схожих случаев):

- заказчиком в рамках одного объекта закупки приобретаются работы, услуги, относящиеся к лицензируемым и нелицензируемым видам деятельности (требующие допуск саморегулируемой организации и не требующие соответствующего допуска);
- в закупке принимал участие единственный участник;
- в закупке принимало участие несколько участников и только один участник в результате был допущен к участию в процедуре, остальные были отклонены;
- цена продукции за единицу значительно превышает среднюю стоимость аналогичной продукции, представленной на региональном рынке;
- наличие жалоб участников закупок на необоснованное ограничение конкуренции при установлении требований к объекту закупки или на незаконный отказ в допуске к участию в аукционе, признанных обоснованными.

Выявить вышеперечисленные признаки возможно на основании документации о закупках, протоколов, составленных по результатам рассмотрения заявок, а также на основании информации о жалобах, размещенных в ЕИС.

#### *Решение*

Наиболее эффективным методом борьбы с проблемами, связанными с искусственным ограничением количества участников при формировании лота, является методологическая поддержка предпринимателей региона. Обладая знаниями об установленных законом требованиях и запретах, потенциальные участники закупок смогут, ознакомившись с документацией, в случае наличия нарушений, своевременно обжаловать положения документации, предотвратить нарушение законодательства и обеспечить свои права на открытую, справедливую конкурентную борьбу. Еще одним вариантом борьбы с описанной проблемой является формирование на уровне уполномоченного органа по осуществлению закупок типовых технических заданий на простую стандартно-сопоставимую продукцию, а также типовых контрактов, типовых условий контрактов, методических рекомендаций по осуществлению закупок определенных видов продукции. Также следует рассмотреть такой вариант реализации превентивных мер как общественное обсуждение описаний объектов закупки, направленное на создание равных условий для участников закупок.

По факту выявления нарушения необходимо обратиться с жалобой в контрольный орган в сфере закупок и добиться внесения изменений в документацию о закупке. В

случае, если рассматриваемое нарушение было выявлено в сроки, когда возможностей для досудебного решения вопроса не осталось, целесообразно усилить контроль за закупочной деятельностью заказчика, в том числе учитывать соответствующую информацию при формировании графика проведения плановых проверок.

Меры реагирования на выявленные случаи могут быть определены на региональном и муниципальном уровнях соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией при установлении порядка осуществления ведомственного контроля. При выявлении случаев, когда в процессе закупок была подана или допущена только одна заявка, следует детально изучить обоснование начальной (максимальной) цены контракта, установленной заказчиком при планировании и в процессе определения поставщика (подрядчика, исполнителя). В случае неоднократного повторения подобных случаев целесообразно принять решение о централизации в отношении соответствующего заказчика. В таком случае, уполномоченный орган или уполномоченная организация будет наделена полномочиями<sup>40</sup> на планирование и определение поставщика (подрядчика, исполнителя) в интересах заказчика и, следовательно заказчик будет участвовать в процессе только при определении потребностей в товарах, работах и услугах.

#### **4.1.5 Разделение закупок в целях обхода конкурентных процедур**

##### *Описание*

Муниципальной образовательной организации (заказчику) необходимо приобрести в течение планового периода 60 компьютеров для оснащения компьютерных классов (системные блоки, мониторы). Общая стоимость средств, которые заказчик может потратить на такую закупку 3,0 млн. рублей. Средняя стоимость компьютеров, отвечающих требованиям заказчика, предлагаемая поставщиками в регионе, составляет 42 000 рублей (системный блок - 35 000 рублей, монитор – 7 000 рублей). При этом, заказчик намерен заключить контракт с конкретным поставщиком (далее - «свой поставщик») и приобрести технику по завышенной цене. В случае проведения конкурентных закупок велика вероятность того, что заказ в ходе добросовестной конкурентной борьбы может быть получен другим поставщиком. Для исключения такой вероятности заказчик принимает решение реализовать закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). При условии, что размер совокупного годового объема закупок заказчика составляет 8 млн. рублей, заказчик имеет право осуществлять «закупки малого объема» у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на сумму до 100 000 руб. (всего в течение года закупок у заказчика может быть на общую сумму до 2 млн. рублей), а также закупки до 400 000 рублей (всего в течение года закупок в соответствии с п.5.ч.1 ст.93 Федерального закона № 44-ФЗ у

<sup>40</sup> В соответствии с положениями статьи 26 Федерального закона № 44-ФЗ,

заказчика может быть на общую сумму до 4 млн. рублей). Учитывая указанные обстоятельства, заказчик заключает со «своим поставщиком» в течение 3 месяцев по 4 договора: 1 договор на поставку 8 компьютеров по цене 50 000 рублей (в соответствии с п.5.ч.1 ст.93 Федерального закона № 44-ФЗ), 1 договор на поставку 10 системных блоков по цене 40,000 рублей (в соответствии с п.5.ч.1 ст.93 Федерального закона № 44-ФЗ), 1 договор на поставку 10 мониторов по цене 10 000 рублей (в соответствии с п.4.ч.1 ст.93 Федерального закона № 44-ФЗ), 1 договор на поставку 2 компьютеров по цене 50,000 рублей (в соответствии с п.4.ч.1 ст.93 Федерального закона № 44-ФЗ). В итоге заказчик заключил со «своим поставщиком» 12 договоров на общую сумму 3 млн. рублей. Срок завершения исполнения договора по всем заключенным договорам приходится на одну и ту же дату.

#### *Индикаторы коррупции*

Следующие признаки могут помочь определить эту коррупционную схему (также включены признаки для схожих случаев):

- заключено несколько договоров на поставку компьютеров с одним и тем же поставщиком;  
*В общем случае:* с одним и тем же поставщиком (исполнителем, подрядчиком) заключены договоры, предполагающие поставку одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг;
- несколько договоров, связанных с поставкой компьютерной техники, заключены с одним и тем же поставщиком;  
*В общем случае:* с одним и тем же поставщиком заключены договоры, предполагающие поставку продукции, относящейся к одной категории (например, поставка продуктов питания, поставка канцтоваров, поставка оргтехники);
- различные договоры направлены на решение одной задачи – оснащение компьютерных классов;  
*В общем случае:* направленность различных договоров на достижение единой хозяйственной цели (например, закупка различных видов работ в рамках проведения текущего ремонта одного помещения);
- с одним и тем же поставщиком заключено 12 договоров в течение 3 месяцев;  
*В общем случае:* наличие нескольких договоров, заключенных с одним и тем же поставщиком в течение незначительного промежутка времени;
- цена продукции за единицу значительно превышает среднюю стоимость аналогичной продукции, представленной на региональном рынке.

Так как в соответствии с действующим в настоящее время законодательством о контрактной системе информация о закупках «малого объема» не размещается в ЕИС, выявить вышеперечисленные признаки возможно только при проведении контрольных мероприятий в отношении заказчика.

Кроме того, в ряде случаев, на региональном и(или) муниципальном уровнях ведется учет закупок «малого объема» и необходимую информацию можно почерпнуть из региональных (муниципальных) информационных систем. Также могут быть использованы данные, представленные на официальном сайте Росстата (в части информации о средних потребительских ценах).

#### *Решение*

В целях предотвращения подобных коррупционных проявлений следует обеспечить информационную открытость закупок «малого объема», а также учет и анализ таких закупок в рамках региональной и (или) муниципальной информационной системы. Повышение информационной открытости закупок «малого объема» может быть обеспечено в рамках предусмотренного законодательством о контрактной системе права органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на установление порядка размещения соответственно в региональных и муниципальных информационных системах отчетов о результатах отдельного этапа исполнения контракта, осуществления поставки товара, выполнения работы или оказания услуги (в том числе перечней дополнительной информации). Еще одним способом решения рассматриваемой проблемы является обеспечение необходимости осуществления закупок «малого объема» на конкурентной основе в электронной форме. Мониторинг единичных цен, достигаемых различными заказчиками региона/муниципального образования в процессе конкурентных закупок в отношении простых стандартно-сопоставимых товаров, работ, услуг<sup>41</sup>, и сопоставление таких цен между собой и с ценами, представленными на соответствующую продукцию на региональном рынке, также позволит сократить схожие с описываемым примером ситуации.

По факту выявления нарушения целесообразно усилить контроль за закупочной деятельностью заказчика, в том числе учитывать соответствующую информацию при формировании графика проведения плановых проверок. Особенности осуществления контроля в части закупок «малого объема», а также меры реагирования на выявленные случаи, могут быть определены в рамках законодательного регулирования на региональном и муниципальном уровнях соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, или местной администрацией при установлении порядка осуществления ведомственного контроля. В случае неоднократного повторения подобных случаев целесообразно принять решение о централизации в отношении соответствующего заказчика.

---

<sup>41</sup> Следует производить анализ цен, по которым продукция была приобретена, то есть цен, зафиксированных в контрактах, заключенных заказчиками по результатам закупки. Сопоставление единичных цен, использованных заказчиком при формировании начальной (максимальной) цены контракта, нецелесообразно, так как в процессе закупки указанные цены изменяются.



#### 4.1.6 Отсутствие информации, необходимой участникам для подготовки заявки

##### Описание

Муниципальному заказчику необходимо осуществить закупку оборудования. В соответствии с законодательством о контрактной системе такая закупка должна быть осуществлена путем проведения аукциона в электронной форме. Заказчик имеет договоренность с одним из поставщиков («свой поставщик») о предоставлении соответствующего заказа. Однако, при проведении электронного аукциона победитель определяется на основании единственного критерия – цена контракта. Следовательно, определить нужного поставщика победителем, используя субъективный подход при оценке предложений, невозможно. В случае, если «свой поставщик» одержит победу в электронном аукционе, предложив наименьшую цену, то у него не будет возможностей и стимула для материального стимулирования заказчика. Такие возможности и стимул появятся только при условии, что «свой поставщик» продаст свое оборудование по завышенной цене. Заказчик понимает, что в условиях конкурентной борьбы, участники закупки, стремясь получить заказ, будут делать предложения по цене соответствующей средним или ниже средних для региона рыночным ценам. Перечень требований к участникам, которые может установить заказчик, определены Федеральным законом № 44-ФЗ. Таким образом, установить требования к участникам, обеспечивающие отказ в допуске всем остальным участникам закупки, кроме «своего поставщика» заказчик не имеет права. Возможность отказать в приеме «ненужных» заявок на участие в аукционе, как и возможность ограничить подачу таких заявок и участие в самом аукционе (торг по цене), отсутствует, так как электронный аукцион реализуется в электронной форме и прием заявок осуществляет оператор электронной площадки без участия заказчика.

Тогда заказчик формирует в документации следующие требования к порядку заполнения заявки: «Значения показателей, которые указаны в документации об аукционе, в таблице/таблицах в столбцах как «Максимальное значение/Максимальный диапазон значений» и/или «Минимальное значение/Минимальный диапазон значений» и/или «Неизменяемое значение/Неизменяемый диапазон значений» следует считать соответственно максимальными и/или минимальными и/или неизменяемыми значениями данных показателей». При этом, в соответствии с требованиями законодательства о контрактной системе, если заказчик в требованиях указывает приемлемый диапазон, то участник в заявке должен указать конкретное значение показателя. Но, если заказчиком установлено неизменяемое значение показателя или неизменяемый диапазон, то участник в своей заявке должен продублировать установленное заказчиком значение показателя без изменений. Нарушение требований при формировании заявки является основанием для отклонения такой заявки. Вместе с тем, инструкция заказчика по заполнению заявки в электронном аукционе не дает возможности определить в отношении каких именно

показателей заказчиком установлены максимальные и (или) минимальные значения, а также порядок их указания участниками закупки в своих заявках (в виде одного значения показателя или диапазона значений показателя); и не дает возможность определить, в отношении каких именно показателей заказчиком установлены значения, которые не могут изменяться, и соответственно подлежат указанию участниками закупки в своих заявках без каких-либо изменений. Так, например, по одному из показателей было установлено следующее требование: «Насыпная плотность, 550-750г/см<sup>3</sup>» и подобное требование не было единственным в документации. Только «свой поставщик» обладал информацией о том, в отношении каких показателей следует указывать конкретное значение, а в отношении каких дублировать установленные заказчиком значения. В результате такой закупки 4 из 5 поданных заявок были отклонены.

В связи с тем обстоятельством, что законодательство о контрактной системе существенно ограничивает возможности заказчиков манипулировать результатами закупки в процессе определения победителя (особенно при проведении процедур, когда отсутствует вероятность принятия субъективного решения при выявлении лучшего предложения), случаи искусственного ограничения конкуренции путем предоставления информации в объеме, не достаточном для эффективного участия в закупке, нашли широкое распространение. На практике может отсутствовать информация не только связанная с порядком формирования заявки, но также встречаются случаи, когда не указывается полная информация об объекте закупок, исчерпывающая информация о видах и объемах работ, предусмотренных условиями контракта, и другая информация, необходимая участнику для принятия решения о целесообразности участия в закупке. Что также приводит к ограничению или к исключению конкурентной борьбы.

#### *Индикаторы коррупции*

Следующие признаки могут помочь определить эту коррупционную схему (также включены признаки для схожих случаев):

- заказчиком установлены требования в отношении характеристик объекта закупок в виде диапазона без указания должен ли участник в заявке указать конкретное значение, входящее в диапазон, или участнику следует в составе заявки указать значение показателя в виде диапазона, установленного заказчиком;
- в закупке принимало участие несколько участников и только один участник в результате был допущен к участию в аукционе, остальные были отклонены;
- цена продукции за единицу значительно превышает среднюю стоимость аналогичной продукции, представленной на региональном рынке;

- наличие жалоб участников закупок на незаконный отказ в допуске к участию в аукционе, признанных обоснованными.

Выявить вышеперечисленные признаки возможно на основании протоколов, составленных по результатам рассмотрения заявок на участие в аукционе, а также на основании информации о жалобах, размещенных в ЕИС. В ряде случаев, необходимую информацию можно почерпнуть из региональных (муниципальных) информационных систем. Также могут быть использованы данные, представленные на официальном сайте Росстата (в части информации о средних потребительских ценах).

#### *Решение*

Действенным методом борьбы со случаями злоупотреблений, связанных с определением условий закупки, является доведение до сведения заинтересованных лиц типовых нарушений, допускаемых заказчиками. Информация о наиболее распространенных ошибках позволит участникам выявлять случаи ошибок и злоупотреблений со стороны заказчиков и своевременно обжаловать действия заказчиков в органах по осуществлению контроля в сфере закупок. Проблемы, не связанные со спецификой объекта закупки, а касающиеся процедурной части, целесообразно исключать путем разработки типовых документов, необходимых для осуществления закупки, с инструкциями по их формированию (типовые документации о закупке). Мониторинг единичных цен, достигаемых различными заказчиками региона/муниципального образования в процессе конкурентных закупок в отношении простых стандартно-сопоставимых товаров, работ, услуг, и сопоставление таких цен между собой и с ценами, представленными на соответствующую продукцию на региональном рынке, также позволит сократить схожие с описываемым примером ситуации. Сокращение рисков закупок по завышенной цене может быть обеспечено введением дополнительного регулирования порядка обоснования начальной (максимальной) цены контракта на региональном уровне.

По факту выявления нарушения необходимо обратиться с жалобой в контрольный орган в сфере закупок и добиться внесения изменений в документацию о закупке. В случае, если рассматриваемое нарушение было выявлено в сроки, когда возможностей для досудебного решения вопроса не осталось, целесообразно усилить контроль за закупочной деятельностью заказчика, в том числе учитывать соответствующую информацию при формировании графика проведения плановых проверок. Меры реагирования на выявленные случаи могут быть определены на региональном и муниципальном уровнях соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией при установлении порядка осуществления ведомственного контроля. В случае неоднократного повторения подобных случаев целесообразно принять решение о централизации в отношении соответствующего заказчика.

#### 4.1.7 *Нарушения при определении стоимости закупаемой продукции*

##### *Описание*

Заказчику необходимо закупить работы по выполнению текущего ремонта помещения, при этом заказчик помимо требуемых работ намерен получить личную выгоду в результате распределения заказа от подрядчика. Очевидно, что в случае закупки работ по рыночной стоимости у подрядчика не будет стимула для поощрения заказчика. В соответствии с действующим законодательством заказчик обязан провести исследование рынка и сформировать начальную (максимальную) цену контракта методом сопоставимых рыночных цен. Указанный метод предполагает необходимость сопоставления цен различных подрядчиков. В случае открытого запроса цен у потенциальных подрядчиков, заказчику будет сложно манипулировать результатами расчета и сформировать начальную (максимальную) цену контракта, учитывающую планы заказчика. Для того, чтобы добиться требуемых результатов расчета, заказчик договорился с одним из подрядчиков о том, что последний представит коммерческие предложения от разных организаций с заранее определенной заказчиком ценой. В результате, в документации о закупке представлено обоснование начальной (максимальной) цены контракта, полностью соответствующее требованиям законодательства. Такая цена рассчитана как среднее значение цен, представленных 3-мя различными подрядчиками.

Вместе с тем, одно из предложений представлено индивидуальным предпринимателем, основным видом деятельности которого является оптовая торговля лесоматериалами, дополнительный вид деятельности – деятельность агентов по оптовой торговле лесоматериалами и строительными материалами, второе предложение представлено от индивидуального предпринимателя, который не осуществляет свою деятельность в связи с ликвидацией 06.11.2009, а третье представлено поставщиком, с которым была договоренность у заказчика.

##### *Индикаторы коррупции*

Следующие признаки могут помочь определить эту коррупционную схему (также включены признаки для схожих случаев):

- при обосновании начальной (максимальной) цены контракта использовались коммерческие предложения предпринимателей, которые не осуществляют деятельность, связанную с объектом закупки;
- при обосновании начальной (максимальной) цены контракта использовались коммерческие предложения от организаций, завершивших свою деятельность, от несуществующих организаций;
- ценовые предложения, полученные от участников закупки, существенно ниже начальной (максимальной) цены контракта, определенной заказчиком;
- цена продукции за единицу значительно превышает среднюю стоимость аналогичной продукции, представленной на региональном рынке.

Выявить вышеперечисленные признаки возможно на основании обоснования начальной (максимальной) цены контракта, представленного в плане-графике и в документации о закупке, а также данных о контрактах, заключенных другими заказчиками, размещенных в ЕИС. В ряде случаев, необходимую информацию можно почерпнуть из региональных (муниципальных) информационных систем. Также могут быть использованы данные, представленные на официальном сайте Росстата (в части информации о средних потребительских ценах).

#### *Решение*

Злоупотребления при определении стоимости закупаемой продукции могут быть пресечены контрольными органами путем проведения качественного контроля обоснования закупок на этапе планирования, участниками закупки при анализе документации о закупке, а также путем создания на уровне региона или муниципального образования автоматизированного ресурса, позволяющего обобщать данные о единичных ценах, достигаемых заказчиками региона в результате конкурентных закупок, и данные об актуальных ценах на продукцию, представленную на функционирующем рынке.

Одним из вариантов борьбы с описываемыми проявлениями может являться дополнительное регулирование на региональном уровне порядка обоснования начальной (максимальной) цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком.

По факту выявления нарушения целесообразно усилить контроль за закупочной деятельностью заказчика, в том числе учитывать соответствующую информацию при формировании графика проведения плановых проверок. Меры реагирования на выявленные случаи, могут быть определены на региональном и муниципальном уровнях соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией при установлении порядка осуществления ведомственного контроля. В целях исключения завышения цены, целесообразно ввести дополнительное согласование расчетов, производимых заказчиком, например, в рамках ведомственного контроля. В случае неоднократного повторения подобных случаев целесообразно принять решение о централизации в отношении соответствующего заказчика.

## **4.2 Схемы, применяемые на этапах оценки заявок и принятия решения о заключении контракта**

### **4.2.1 Субъективная и предвзятая оценка предложений участников**

#### *Описание*

Заказчик проводил конкурс с порядком оценки, предусматривающим использование такого критерия, как «квалификация участника закупки» со значимостью 40%, остальные 60% приходились на критерий «цена контракта». В качестве подтверждения

квалификации участника закупки по данному показателю участник закупки должен предоставить копии контрактов на оказание услуг по страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО), страхование автомобилей или других средств транспорта (КАСКО), и копии актов оказанных услуг по этим контрактам за период 2016-2017г. Наличие у участника конкурса опыта оказания услуг сопоставимого характера и объема, являющихся предметом контракта определялось из суммы контрактов, указанных в предложении участника конкурса об опыте оказания услуг сопоставимого характера и объема. Предложения об опыте оказания услуг формировались по установленной заказчиком форме с приложением копий контрактов, актов оказанных услуг или иных документов, подтверждающих факт исполнения предоставленных контрактов за 2016-2017 годы.

Участником № 1 был заявлен опыт работы на общую сумму 7,6 млн. рублей, Участник № 2 представил информацию об опыте работы на общую сумму 6,4 млн. рублей. С учетом результатов оценки по критерию «цена контракта», заявленный Участником № 1 опыт позволил такому участнику одержать победу.

Однако, в результате внеплановой проверки, обусловленной жалобой Участника № 2, УФАС России в ходе изучения бухгалтерского баланса Участника № 1 было установлено, что общая выручка предприятия за три предшествующие года составила всего 0,4 млн. рублей. Следовательно, Участник № 1 одержал победу незаконно, так как заказчик должен был принять решение об отклонении заявки, содержащей недостоверные сведения.

Субъективная оценка может выражаться не только в том, что комиссия при оценке заявок не проверяет указанные участником сведения на достоверность, но и может выражаться в том, что одному из участников присваиваются баллы за предложения, не предусмотренные порядком оценки (например, засчитывается опыт выполнения контрактов, которые не являются аналогичными предмету закупки). Еще одним из вариантов субъективной оценки может являться учет в процессе оценки предложений участника, которые потом не контролируются в процессе исполнения контракта (например, участник одерживает победу за счет предложения об оказании услуг высококвалифицированными специалистами, однако при исполнении контракта указанные в заявке специалисты не привлекаются к исполнению контракта и заказчик не обращает на это внимание). Предвзятая оценка предложений участников может выражаться в отказе учесть информацию по показателю, представленную в заявке, по формальным признакам (например, участник подтвердил наличие работника соответствующей квалификации в штате выпиской из штатного расписания, в то время как по условиям документации требовалась копия трудового договора соответствующего работника).

### *Индикаторы коррупции*

Следующие признаки могут помочь определить эту коррупционную схему (также включены признаки для схожих случаев):

- предложения в отношении условий исполнения контракта, представленные участником, признанным победителем в результате оценки и сопоставления заявок, не соответствуют информации, представленной в открытых источниках информации;
- наличие жалоб участников закупок на нарушение законодательства в процессе осуществления оценки и сопоставления заявок, признанных обоснованными.

Выявить вышеперечисленные признаки возможно на основании протоколов, составленных по результатам оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе, на основании сведений, содержащихся в реестре контрактов, заключенных заказчиками, а также на основании информации о жалобах, размещенных в ЕИС.

### *Решение*

В целях предотвращения описываемых проявлений целесообразно при утверждении порядка работы комиссии установить обязанность членов комиссии проверять достоверность сведений, представленных участниками в отношении условий исполнения контракта, являющихся критерием оценки. Особое внимание следует уделить персональному составу комиссии по осуществлению закупок, в том числе репутации и квалификации работников, на которых возлагаются функции члена комиссии. Кроме того, одним из методов борьбы с рассматриваемой проблемой может являться применение централизованных закупок, совместных конкурсов и аукционов, которые помимо повышения качества закупок за счет повышения профессионального уровня закупщиков, позволяют сократить случаи злоупотреблений и сговора между заказчиком (его комиссией) и потенциальным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

По факту выявления нарушения целесообразно пересмотреть решение о составе комиссии, возможно, включить в состав комиссии лицо, ответственное за профилактику коррупционных и иных нарушений, или представителя сторонней организации. Следует усилить контроль за закупочной деятельностью заказчика, в том числе учитывать соответствующую информацию при формировании графика проведения плановых проверок, проверок в рамках ведомственного контроля. В случае неоднократного повторения подобных случаев целесообразно принять решение о централизации в отношении соответствующего заказчика.

#### **4.2.2 Необоснованный отказ кандидату в участии в закупке**

##### *Описание*

Заказчику необходимо провести закупку с использованием открытой конкурентной процедуры в электронной форме. Заказчик отказывает одному из претендентов в

участии на том основании, что тот не принял во внимание требования, содержащиеся в сметной документации, а учел при подготовке заявки только требования, указанные в техническом задании. В техническом задании не содержалось в явной форме требование представить в данном разделе смету, и не было никаких указаний на то, что необходимо включить в смету расчет стоимости материалов, необходимых для производства работ. Кроме того, заказчик отказал претенденту также на том основании, что в предложении не были приведены конкретные значения конкретных позиций, соответствующие значениям, указанным в документации о закупке. Однако в утвержденной заказчиком документации, содержащейся в электронной системе, не были указаны показатели, предусмотренные для соответствующих товаров статьей 33 Федерального закона № 44-ФЗ.

#### *Индикаторы коррупционных рисков*

Перечисленные ниже признаки помогут выявить проявления коррупционной практики (в перечень включены также признаки аналогичных случаев):

- Всем претендентам, кроме одного, отказано в участии в закупке;
- Предложения потенциальных участников отклоняются со ссылкой на отсутствие информации, в которой нет необходимости и которую не требуется предоставлять;

*Общие признаки:* заявки потенциальных поставщиков отклоняются по несостоятельным причинам.

Один из самых простых и очевидных методов выявления описанных выше ситуаций состоит в мониторинге жалоб претендентов в надзорные органы, в которых указан в качестве причины обращения незаконный отказ в участии в закупке.

#### *Решение*

Нарушения и злоупотребления в ходе реализации процедуры закупки можно свести к минимуму, ведя просветительскую деятельность среди участников, предоставляя информацию о самых частых ошибках, допущенных участниками при подготовке заявок, результатом которых может стать отклонение заявки. Некоторые региональные органы уже разместили на своих веб-сайтах раздел с описаниями распространенной практики, рекомендациями и стандартами подготовки конкурсных заявок.

Кроме того, чтобы справиться с этой проблемой, можно проводить централизованные закупки, а также совместные конкурсы и аукционы, причем указанные методы помогут не только улучшить качество процесса закупки за счет повышения профессиональной компетентности закупающих организаций, но и помешать злоупотреблениям и ценовому сговору в пользу потенциального поставщика (подрядчика, оператора).



Особое внимание следует уделять случаям, когда заявки с указанием самой низкой цены отклоняются без уважительной причины. Это особенно часто встречается при аукционах и запросах котировок, где единственным критерием оценки является предлагаемая цена. В таких случаях заказчик незаконно устраняет участника, который при справедливых и равных условиях был бы победителем.

### 4.3 Схемы, применяемые на стадиях исполнения контракта

#### 4.3.1 Уклонение заказчика от подписания акта сдачи-приемки

##### *Описание*

Муниципальный заказчик заключил с поставщиком контракт на строительные работы на территории муниципального образования. Работы не были выполнены к согласованному сроку, поскольку заказчик отказался подписать акт сдачи-приемки, не представив никаких обоснований своего решения, например документов, подтверждающих наличие в прошлом жалоб или какого-либо недовольства работой поставщика. Затем заказчик начислил штраф за нарушение сроков и произвел оплату работ за вычетом рассчитанной суммы штрафа за просрочку выполнения работ.

Региональный контролирующий орган изучил дело и выявил, что контракт был заключен в соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. (на данный момент утратил силу ввиду вступления в силу Федерального закона № 44-ФЗ) и что удержанный штраф за просрочку был начислен по необоснованно высокой ставке. После судебного слушания сумма штрафа была уменьшена.

Во время исполнения контракта заказчики могут незаконно уклоняться от подписания актов сдачи-приемки, что означает для подрядчиков риск санкций за неисполнение условий контракта. Такой механизм может быть коррупционным, если заказчик на этапе исполнения контракта использует свое положение для вымогательства взяток или другой личной выгоды за счет общественного блага. Часто даже устная угроза не подписать акт сдачи-приемки может убедить поставщиков стать участниками коррупционной схемы.

##### *Индикаторы коррупционных рисков*

Индикаторы, позволяющие выявить коррупционную схему<sup>42</sup>:

- Затягивание сверх привычных сроков подписания акта сдачи-приемки или отсутствие подписанного акта, особенно в отсутствие признаков имевшегося ранее недовольства или жалоб на работу поставщика и в отсутствие доказательств, обосновывающих решение заказчика;

*Более общие признаки:* заказчик затягивает завершение работ по контракту без уважительных причин;

<sup>42</sup> Fazekas M, Cingolani L., Tóth B. (2016): [A comprehensive review of objective corruption proxies in public procurement: risky actors, transactions, and vehicles of rent extraction](http://www.govtransparency.eu), Working Paper series: GTI-WP/2016:03, доступно на сайте: <http://www.govtransparency.eu>.

- Накладывается штраф за просрочку, уменьшается сумма выплат по контракту.  
*Более общие признаки:* проблемы, связанные с заключительной выплатой, после исполнения контракта;
- Оспоренные решения, судебные разбирательства;  
*Более общие признаки:* нарушение условий контракта.

Статус исполнения разных этапов контракта следует публиковать в системе государственных закупок. Сама по себе неполная информация о расторжении контракта или завершении его в установленный срок нарушает принцип прозрачности и должна расцениваться как подозрительный признак.

#### *Решение*

Проблемы, связанные с исполнением контрактов, следует решать за счет повышения качества контрольных мероприятий, проводимых региональными и муниципальными органами финансового контроля, в том числе за счет использования автоматизированных систем, делающих возможным мониторинг информации о ходе выполнения контрактов в режиме реального времени. Сюда относится проверка исходной документации, оценка соответствия содержащейся в такой документации (например, в товарно-транспортных накладных) информации условиям контракта, мониторинг соблюдения сроков сдачи-приемки и оплаты (не дожидаясь контрольных мер против заказчика), а также оперативные меры профилактики правонарушений и защиты интересов предпринимателей. Кроме того, муниципальные органы власти либо не осуществляют ведомственный контроль, предусмотренный статьей 100 Федерального закона № 44-ФЗ, либо осуществляют его лишь формально; при этом результаты соответствующих контрольных мероприятий должны использоваться, в том числе, для формирования и реализации профилактических мер, направленных на предотвращение правонарушений в процессе закупки со стороны заказчиков, подведомственных государственным органам.

#### **4.3.2 Нечеткие или необоснованно гибкие условия исполнения контракта**

##### *Описание*

Подписывая с поставщиком контракт на закупку тех или иных изделий, заказчик обязан, в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, включить в контракт информацию о сроках и сумме контракта, сроках сдачи-приемки, условиях, обязанностях заказчика и поставщика. Рассматриваемый контракт не содержит никаких положений ни о сроках приемки заказчиком, ни об условиях, касающихся сроков и порядка приемки результатов исполнения контракта. В такой ситуации права подрядчика оказываются не защищены. После выполнения подрядчиком условий контракта заказчик может затягивать оплату столько, сколько посчитает нужным.

Еще одна распространенная практика злоупотребления нечеткими формулировками условий исполнения контракта относится к обеспечению исполнения контракта. Участник, с которым заключается контракт, определяет способ обеспечения исполнения контракта самостоятельно, выбирая из двух предусмотренных законом вариантов: предоставление банковской гарантии или внесением денежных средств на указанный заказчиком счет. Второй вариант обеспечения более затратный для предпринимателей, в этой связи исполнение контракта преимущественно обеспечивается путем предоставления банковской гарантии. Вместе с тем, встречаются случаи, когда заказчики так формулируют условия обеспечения контракта, что на практике ограничивают участников в возможности обеспечения исполнения контракта путем предоставления банковской гарантии. Например, условием контракта определено, что «настоящий контракт действует с момента его заключения и до полного исполнения сторонами своих обязательств по настоящему контракту». Указанная формулировка не позволяет определить срок действия контракта, поскольку его наступление поставлено в зависимость от события, относительно которого неизвестно, произойдет оно или нет.

#### *Индикаторы коррупционных рисков*

Перечисленные ниже признаки помогут выявить использование коррупционной практики (в перечень включены также признаки аналогичных случаев):

- Отсутствующая или неполная информация в контракте относительно сроков поставки и приемки, наименований, количества и цены закупаемых позиций;  
*Общие признаки:* неполная информация относительно любой важной составляющей закупки, не дающая участникам процесса закупки правильно составлять сметы и исполнять обязательства по контракту;
- Нечеткие требования к обеспечению исполнения контракта;  
*Общие признаки:* неполные, нечеткие условия, относящиеся к обеспечению исполнения контракта, несправедливые требования и требования банковской гарантии;
- Ограничение возможности участников выбирать тип обеспечения выполнения договорных обязательств;  
*Общие признаки:* ограничение права участников исполнять свои обязательства по контракту.

Неполную или отсутствующую информация можно отследить на официальном сайте ЕИС. Участникам также должна быть предоставлена возможность сообщать контролирующим органам об отсутствии базовой, обязательной информации, препятствующем подаче предложений и исполнению ими своих обязательств.

#### *Решение*

Для того чтобы защитить интересы заказчиков и предотвратить недобросовестные действия заказчиков, направленные на ограничение прав подрядчиков, необходимо

четкое применение статей Гражданского кодекса Российской Федерации и законодательства о контрактной системе. Законодательство предусматривает наличие в контрактах обязательных условий, таких как: указание суммы контракта, которая должна быть фиксированной и остается в силе на протяжении всего срока действия контракта; обязанности заказчика и поставщика (подрядчика, оператора) в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения ими своих обязательств по контракту; сроки и порядок оплаты; сроки и порядок обработки приемки результатов и т. п.

Законодательством о контрактной системе предусмотрены меры, препятствующие созданию заказчиками препятствий к участию за счет предъявления участникам закупки чрезмерных требований к размеру и условиям обеспечения исполнения договорных обязательств, срока действия и реализации обеспечительных мер. В соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ заказчик обязан включить в контракт требование, согласно которому срок действия банковских гарантий должен превышать срок контракта не менее чем на один месяц.

Другим эффективным методом борьбы с нарушениями и злоупотреблениями, связанными с определениями сроков и условий закупки, может быть информирование заинтересованных лиц о типичных нарушениях со стороны заказчиков. Если все участники процесса закупки будут владеть информацией о наиболее распространенных ошибках, заказчики смогут исключить случаи несоблюдения законодательства по причине отсутствия необходимых теоретических или практических знаний по тем или иным вопросам, а участники научатся выявлять ошибки и злоупотребления заказчиков и своевременно обжаловать их действия в компетентных органах в сфере госзакупок.

Проблемы, связанные с нарушением процедур, предусмотренных процессом закупок, могут быть устранены за счет разработки стандартных документов, необходимых для соответствующих процедур, с подробными инструкциями по их подготовке (стандартной документации по госзакупкам). Практика утверждения стандартных документов уже широко распространена на региональном уровне.

Нарушения и злоупотребления при формировании условий контрактов можно свести к минимуму, используя типовые контракты и типовые условия, разработка которых предусмотрена действующим законодательством в сфере государственных и муниципальных закупок.

### **4.3.3 Отказ произвести полную выплату по муниципальному контракту**

#### *Описание*

Подрядчик полностью и своевременно выполнил свои обязательства по муниципальному контракту, что официально подтверждено актом сдачи-приемки, подписанным заказчиком. Оплату выполненных работ полагалось произвести до конца 2015 года. На момент, когда предприниматель подал жалобу уполномоченному



по защите прав предпринимателей (бизнес-омбудсмен) в июне 2016 года, оплата все еще не была произведена. Компания подала иск в арбитражный суд, который решил дело в ее пользу. Несмотря на решение суда, заказчик по-прежнему отказывался платить, что, согласно заявлению компании, поставило ее на грань банкротства. Заказчик начал выплачивать просроченные суммы по выполненному муниципальному контракту только после того, как бизнес-омбудсмен послал запрос в прокуратуру и в налоговый орган, осуществляющий функции внутреннего контроля на муниципальном уровне. Заказчик полностью оплатил просроченную задолженность в конце 2016 года.

Невыполнение или несвоевременное выполнение платежных обязательств муниципальными заказчиками является одним из тех нарушений прав поставщиков, которые доставляют наибольшее количество проблем. Заказчики могут под различными предлогами избегать оплаты выполненных договорных обязательств. По данным, поступающим от уполномоченных по защите прав предпринимателей, такая практика широко распространена. Разумеется, в некоторых случаях нарушения связаны не с коррупцией в процессе закупок, а скорее с дефицитом муниципальных бюджетов, обусловленным необходимостью выполнения муниципальными органами своих функций. Однако, поскольку подобные случаи отмечаются крайне часто и порой ставят под угрозу само существование соответствующих компаний, такие схемы могут быть проявлением коррупции. Муниципальные заказчики могут использовать свое право задерживать или вообще не производить оплату для вымогания взяток и привилегий у поставщиков, которые в других случаях не стали бы участниками коррупционных схем.

#### *Индикаторы коррупционных рисков*

Можно выделить следующие индикаторы, связанные с выплатам по контрактам.

- Несоблюдение обязательств по оплате завершенных и выполненных работ — это может иметь весьма отрицательные последствия для дальнейшей деятельности компаний и их готовности участвовать в будущем в муниципальных проектах;
- Необоснованно большая разница между ожидаемой и фактической суммой контракта или расхождения между согласованной суммой контракта и выплатами за завершенные работы;

*Более общие признаки:* ожидаемая и фактическая сумма контракта нередко различаются, хотя, если разница выглядит неправдоподобно большой, это может быть признаком коррупции, так как хорошо информированные поставщики могли предлагать в своих заявках заниженные цены, понимая, что фактические суммы выплат будут больше.

### *Решение*

Усовершенствование межбюджетного взаимодействия органов местного самоуправления. Поощрение использования электронных платежей, чтобы легче было отслеживать все расходы и выплаты и труднее — скрыть транзакции. Правовая поддержка со стороны независимых организаций, осуществляющих финансовый контроль, обеспечение наличия ресурсов для регулярных проверок.

#### **4.3.4 Незаконное изменение существенных условий контракта или приемка неисполненных обязательств**

##### *Описание*

Заказчику необходимо осуществить закупку путем проведения открытой конкурентной процедуры – электронного аукциона. Однако, заказчик намерен заключить контракт с определенным поставщиком, рассчитывая в дальнейшем на вознаграждение со стороны такого поставщика. В соответствии с действующим законодательством о контрактной системе победитель по результатам процедуры определяется на основании ценового предложения. Для того, чтобы реализовать задуманную схему, заказчик договаривается с поставщиком о том, что в процессе исполнения контракта условия, объявленные в процессе закупки, будут изменены на более выгодные для поставщика. В том числе, в рамках контракта будут оплачены работы, не вошедшие в первоначальный сводный сметный расчет стоимости строительства и локальный сметный расчет. Такие работы будут оплачены по цене, определенной по договоренности заказчика и поставщика, учитывающей их интересы и договоренности. Кроме того, объем предусмотренных закупкой дорогостоящих работ, требующих привлечение сложного оборудования, дорогостоящей техники, будет сокращен. Объем работ низкой стоимости будет значительно (более, чем на 10%) увеличен. Остальные участники закупки, не обладают информацией о планируемых изменениях условий закупки, и делают свои предложения о цене на основании объявленной заказчиком информации. Такие ценовые предложения существенно выше предложения поставщика, который знает о том, что себестоимость исполнения контракта на итоговых условиях, существенно ниже, чем на объявленных заказчиком в процессе закупки условиях.

Существует достаточное количество вариантов изменений в процессе исполнения контракта объявленных при осуществлении закупки условий. При этом, в нарушение законодательства о контрактной системе не всегда такое изменение условий контракта фиксируется документально. Встречаются случаи, когда условия контракта остаются неизменными, но фактически объект закупки (как правило, работы или услуги) не предоставляется заказчику или предоставляется не в том объеме, который предусмотрен условиями контракта. В таких случаях стоимость оплаченной, но не полученной заказчиком работы или услуги, распределяется между заказчиком и поставщиком.

В обозначенных вариантах фактически заказчик приобретает объект закупки не по той цене, которая была определена по результатам проведения конкурентной процедуры, а по цене, установленной по договоренности с конкретным поставщиком.

Еще одним вариантом реализации коррупционных взаимодействий заказчика и поставщика является приемка продукции, не соответствующей условиям контракта. Так, например, при проведении контрольного мероприятия был выявлен факт<sup>43</sup> ненадлежащим образом осуществленной экспертизы поставленных товаров, в результате чего заказчиком принят йогурт жирностью 2,5 %, в то время как контрактом предусмотрена жирность - 3,2 %. В таких случаях, заказчик приобретает по сравнению с продукцией, указанной в контракте, менее качественную продукцию, и оплачивает такую продукцию по завышенной цене.

### *Индикаторы коррупции*

Следующие признаки могут помочь определить данную коррупционную схему (также включены признаки для схожих случаев):

- имеет место несоответствие перечня и объемов работ, предусмотренных закупкой, и контрактом, заключенным по результатам закупки;  
*В общем случае:* несоответствие условий исполнения контракта, указанных в проекте контракта, прилагаемом к документации о закупке, условиям контракта, заключенного по результатам закупки;
- изменение в результате исполнения контракта более чем на 10 % объемов по отдельным видам работ относительно объемов работ, установленных сметой к контракту;  
*В общем случае:* изменение предусмотренного условиями закупки количества товаров, объема работ, услуг более чем на 10% в ходе исполнения контракта;
- приемка и оплата работ, не предусмотренных условиями закупки;  
*В общем случае:* приемка и оплата товаров, работ, услуг, стоимость которых не была определена в процессе закупки;
- *В общем случае:* приемка и оплата неисполненных обязательств по контракту или продукции, не соответствующей требованиям контракта.

Выявить вышеперечисленные признаки возможно, анализируя проекты контрактов, содержащиеся в документах о закупке, и сведения, содержащиеся в реестре контрактов, заключенных заказчиками, размещенные в ЕИС. Выявить факт оплаты неисполненных обязательств возможно только по результатам выездных проверок.

### *Решение*

В целях предотвращения описываемых ситуаций следует повысить качество контрольных мероприятий органами внутреннего государственного (муниципального)

<sup>43</sup> доступно на <http://zakupki.gov.ru/epz/controlresult/card/info.html?icrRevisionId=406381>, дата обращения 26.07.2018



финансового контроля, в том числе, с использованием автоматизированных систем, позволяющих в режиме реального времени отслеживать информацию о ходе исполнения контракта, в том числе, просматривать первичные документы, оценивать соответствие информации в таких документах (например, товарных накладных) условиям контракта.

По факту выявления нарушения следует усилить контроль за закупочной деятельностью заказчика, в том числе учитывать соответствующую информацию при формировании графика проведения плановых проверок. Меры реагирования на выявленные случаи, могут быть определены на региональном и муниципальном уровнях соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, и местной администрацией при установлении порядка осуществления ведомственного контроля. В случае неоднократного повторения подобных случаев целесообразно принять решение о централизации в отношении соответствующего заказчика.



## 5 ПРИЛОЖЕНИЕ I. ОБЗОР ИНДИКАТОРОВ КОРРУПЦИИ

Индикаторы коррупции	Описание	Коррупционная схема, стадия	Профилактические меры
Закупка предметов, не являющихся обязательными/удовлетворяющих несуществующие потребности/закупка продукции с необоснованно завышенными характеристиками	Закупка товаров/работ/услуг по чрезмерно высоким расценкам (о чем свидетельствует неоправданно высокая сумма контракта, цена единицы продукции, количество закупаемых единиц)	Схемы, применяемые на этапе формирования заказа	Нормирование закупок, контроль за обоснованием закупок, формирование базы данных единичных цен на простую стандартно-составимую продукцию
Невыполнимые сроки исполнения контракта	Установление нереально коротких сроков окончания работ относительно объемов работ по контракту, которые необходимо выполнить	Схемы, применяемые на этапе формирования заказа	Обеспечение методической поддержки предпринимателей, помогающей им выявлять нарушения; общественное обсуждение условий закупки, методические рекомендации по осуществлению отдельных товаров, работ, услуг
Установление условий участия в закупки, предоставляющих существенные преимущества одному из участников закупки	Использование жестких критериев, таких как требование наличия ненужных или ограничивающих свидетельств, предыдущего опыта или годового оборота; использование нечетких или субъективных требований	Схемы, применяемые на этапе формирования заказа	Обеспечение методической поддержки предпринимателей, помогающей им выявлять нарушения; подача жалоб в органы, осуществляющие контроль в сфере закупок
Объединение позиций	объединение различных потребностей в одну закупку с целью сузить диапазон потенциальных поставщиков	Схемы, применяемые на этапе формирования заказа	Обеспечение методической поддержки предпринимателей региона (обеспечение знания правовых требований и ограничений); подача

			жалоб в органы, осуществляющие контроль в сфере закупок; общественное обсуждение условий закупки
Дробление закупок с целью осуществления закупок вне конкуренции	Несколько контрактов, задачей которых является достижение одной и той же экономической цели (заключенных с одним и тем же поставщиком)	Схемы, применяемые на этапе формирования заказа	Автоматизация процесса осуществления, учета и контроля закупок «малого объема», мониторинг единичных цен на простую-стандартно-сопоставимую продукцию
Неполное раскрытие закупочной документации	Предоставление информации, недостаточной для эффективного участия в конкретной закупке, с тем чтобы можно было отказать нежелательным поставщикам	Схемы, применяемые на этапе формирования заказа	Методическая поддержка предпринимателей с информированием их о наиболее часто встречающихся типах нарушений, совершаемых заказчиками; разработка стандартной закупочной документации; поощрение централизованных закупок
Нарушения при определении цены закупаемой продукции	Установление первоначальной цены контракта на основании недействительных предложений поставщиков (например, не связанных с целью закупки, больше не существующих, составленных с использованием ценового сговора, содержащих цен существенно ниже первоначальной цены контракта или цены, существенно более высокие, чем рыночная цена единицы	Схемы, применяемые на этапе формирования заказа	Создание автоматизированного ресурса, позволяющего обобщать данные о единичных ценах, качественный контроль обоснования начальной (максимальной) цены контракта

	закупаемого товара).		
Субъективная и предвзятая оценка конкурсных заявок	Выбор победителей на основе критериев, трудно поддающихся количественной оценке, не имеющих отношения к фактической закупке или не поддающихся проверке заказчиком в ходе выполнения контракта	Схемы, применяемые на этапах оценки заявок и принятия решения о заключении контракта	Производящая оценку комиссия должна проверить достоверность представленной претендентами информации; поощрение централизованных закупок, совместные конкурсы
Неоправданный отказ в допуске к участию в закупке	Отклонение заявок потенциальных поставщиков по несостоятельным причинам	Схемы, применяемые на этапах оценки заявок и принятия решения о заключении контракта	Просветительская деятельность среди участников с информированием их о наиболее распространенных ошибках, служащих основанием для отклонения заявки; формирование информации о типовых ошибках, допускаемых участниками при подготовке заявок и послуживших основанием для отклонения заявки; поощрение к использованию централизованных закупок, совместных конкурсов и аукционов
Уклонение заказчика от подписания акта сдачи-приемки	Затягивание завершения работ по контракту заказчиком без уважительных причин	Схемы, применяемые на стадиях исполнения контракта	Повышение качества контроля, в том числе за счет использования автоматизированных систем, предусматривающих мониторинг в режиме реального времени; ведомственный контроль

<p>Нечеткие или необоснованно гибкие условия исполнения контракта</p>	<p>Неполная информация о любой важной части условий исполнения контракта, препятствующая своевременному исполнению контракта поставщиком</p>	<p>Схемы, применяемые на стадиях исполнения контракта</p>	<p>Исполнение положений Гражданского кодекса Российской Федерации и законодательства о контрактной системе; просветительская деятельность среди участников с информированием их о наиболее распространенных нарушениях со стороны заказчиков; разработка типовых контрактов, типовых условий контрактов</p>
<p>Отказ полностью произвести выплаты по муниципальному контракту</p>	<p>Неисполнение или несвоевременное исполнение обязательств по оплате завершенных и принятых работ</p>	<p>Схемы, применяемые на стадиях исполнения контракта</p>	<p>Укрепление межбюджетных отношений органов местного самоуправления; поощрение электронных платежей; усовершенствование юридической поддержки независимых финансовых организаций (например, крупных международных консалтинговых и аудиторских компаний), выполняющих контрольные функции; обеспечение ресурсов для регулярных проверок</p>
<p>Выплаты чрезмерных сумм по контрактам</p>	<p>Выплата чрезмерной суммы по контракту либо за счет изменения условий контракта, либо за счет приемки неполных поставок</p>	<p>Схемы, применяемые на стадиях исполнения контракта</p>	<p>Повышение качества финансового аудита; усиленный контроль закупочной деятельности заказчика; ведомственный контроль, использование централизованных закупок в отношении рассматриваемого заказчика</p>

## 6 ПРИЛОЖЕНИЕ II. УЧЕБНЫЙ ПЛАН

### Учебный план

#### «Эффективное управление и меры по предотвращению коррупции в процессе проведения закупок на муниципальном уровне в Российской Федерации»

##### ИСТОРИЯ ПРОЕКТА

Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик» – 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.

Основная деятельность проекта сфокусирована на решении ключевых вопросов по таким проблемам, как основные типологии коррупционных практик, затрагивающих бизнес; осуществление закупок и оказание услуг на муниципальном уровне; государственный и муниципальный контроль и надзор над предприятиями; правовое регулирование предпринимательской деятельности на муниципальном уровне. Кроме того, проект ПРЕКОП II нацелен на создание механизма, с помощью которого предприниматели смогут сообщать на условиях конфиденциальности о коррупции через институт Уполномоченных по защите прав предпринимателей.

Основными бенефициарами проекта ПРЕКОП II являются аппарат Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и аппараты региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей. Проект осуществляется Отделом по вопросам сотрудничества в сфере борьбы с экономическими преступлениями Совета Европы при финансовой поддержке государств-членов Совета Европы - Великобритании, Люксембурга и Норвегии.

##### СОДЕРЖАНИЕ ТРЕНИНГА И УЧЕБНЫЕ ЦЕЛИ

Целью интерактивного тренинга «Эффективное управление и меры по предотвращению коррупции в процессе проведения закупок на муниципальном уровне в Российской Федерации» является повышение профессионального уровня сотрудников муниципальных органов власти, занимающихся закупками, в соответствии с международными стандартами и лучшими практиками.

Анализ практики госзакупок показал, что коррупционные схемы характерны для всех этапов цикла закупки, начиная с формирования заказа, сбора предложений,

последующей оценки результатов закупки, заключения контракта и заканчивая этапом исполнения контракта. В ходе тренинга предлагается рассмотреть все этапы цикла закупки; участникам предстоит развить практические навыки распознавания в процессе закупок признаков коррупционных схем и индикаторов коррупции, научиться принимать эффективные профилактические меры по противодействию коррупции в сфере государственных закупок на муниципальном уровне.

Интерактивный тренинг включает в себя такие формы работы, как презентации, обсуждения и работа в группах над практическими упражнениями и анализом случаев из практики. Тренинг призван помочь участникам:

- узнать о типичных коррупционных схемах и индикаторах коррупции, связанных с процессом закупки на муниципальном уровне, и методах их выявления;
- изучить эффективные меры по профилактике коррупции на базе международной и российской практики;
- обсудить имеющийся опыт, обменяться мнениями и внести свой вклад в разработку эффективных профилактических мер и решений для реагирования на индикаторы коррупции.

#### **ЦЕЛЕВАЯ АУДИТОРИЯ**

Целевая аудитория тренинга — представители аппаратов региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей, региональных и муниципальных органов, отвечающих за государственные закупки, и надзорных органов пилотных регионов проекта, в том числе региона, где проводится тренинг, а также представители бизнеса. Идеальное количество участников тренинга — 25–30 человек.

#### **ФОРМАТ ТРЕНИНГА**

Двухдневный интерактивный тренинг. Лекции тренеров-модераторов сочетаются с сессиями работы в группах по изучению кейсов, демонстрирующих основополагающие теоретические концепции: интерактивный формат позволяет непосредственно применить полученные знания о профилактике коррупции в процессе закупок к случаям из практики. Ожидается присутствие участников тренинга на каждой сессии. В ходе лекций и групповых дискуссий очень важно обеспечить активное участие.

## СТРУКТУРА КУРСА

На первом этапе участники рассказывают о своем профессиональном опыте и ожиданиях от тренинга, ознакомятся с обзором правовой базы и проблемами коррупции в ходе государственных закупок на муниципальном уровне в Российской Федерации, а также с практикой эффективного управления и международными стандартами по предотвращению коррупции в процессе публичных закупок.

На следующем этапе участникам предлагается проанализировать наиболее типичные коррупционные схемы, присущие различным этапам цикла закупок, изучая в группах случаи из практики. Для групповой работы используются реальные случаи (кейсы), отобранные по результатам изучения правоприменительной практики, относящейся к государственным закупкам, в Российской Федерации, и документа, разработанного в рамках проекта ПРЕКОП II, «Размеры, формы и проявления коррупции в процессе проведения закупок на муниципальном уровне в Российской Федерации». Участников целесообразно поделить на 5 групп по 5-6 участников в каждой. Можно использовать различные техники групповой работы, такие как обсуждения в формате «круглого стола», дискуссии в группах и решение задач по методу «мысли вслух». Каждому участнику должны быть предоставлены специально подготовленные для тренинга раздаточные материалы. Кроме того, для дополнительных исследований в случае необходимости будут использоваться ноутбуки. Задача тренеров-модераторов состоит в фасилитации групповой работы и обеспечение возможности каждому члену группы принять участие в обсуждении. После обсуждения кейсов по каждому этапу тренер-модератор делает презентацию о международной практике и коррупционных схемах, используемых в разных странах мира.

И наконец, участники обсудят свой опыт тренингов, обменяются мнениями и внесут свой вклад в дальнейшую разработку эффективных профилактических мер и решений по противодействию коррупции в сфере госзакупок на муниципальном уровне. Ведущие будут отвечать на конкретные технические вопросы, которые могут возникнуть, и обсудят с участниками, были ли оправданы их ожидания. Участникам будет предоставлена возможность оставить подробные отзывы, заполнив специально разработанную форму для оценки; эти отзывы лягут в основу будущих усовершенствованных тренингов.

В качестве поощрения за активное участие в тренинге, можно предусмотреть торжественное вручение сертификатов по завершению тренинга.

## ПРОГРАММА

День 1	
9:30 – 10:00	Регистрация участников
10:00 – 10:45	Открытие мероприятия: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Приветствие (организаторы, приглашенные официальные лица);</li> <li>- Введение в цели и задачи тренинга;</li> <li>- Знакомство с участниками и обсуждение ожиданий от тренинга.</li> </ul>
10:45 – 11:15	Обзор законодательной базы и проблемы коррупции в процессе закупок на муниципальном уровне в Российской Федерации: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Тренер;</i></li> <li>- <i>Обсуждение.</i></li> </ul>
11:15 – 11:45	Обзор практик эффективного управления и международных стандартов по предотвращению коррупции в процессе закупок: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Тренер;</i></li> <li>- <i>Обсуждение.</i></li> </ul>
11:45 – 12:00	Перерыв на кофе
12:00 – 13:00	Коррупционные схемы, реализуемые на стадии формирования заказа ( <i>наиболее распространенные коррупционные схемы, их индикаторы и способы их преодоления в процессе муниципальных закупок</i> ): <ul style="list-style-type: none"> <li>- Работа в группах и обсуждение практических кейсов;</li> </ul> <i>Модерируется тренерами</i>
13:00 – 14:00	Обед
14:00 – 16:00	Коррупционные схемы, реализуемые на стадии формирования заказа ( <i>продолжение</i> ): <ul style="list-style-type: none"> <li>- Работа в группах и обсуждение практических кейсов;</li> </ul> <i>Модерируется тренерами</i>
16:00 – 16:15	Перерыв на кофе
16:15 – 17:15	Коррупционные схемы, реализуемые на стадии определения поставщика заказа ( <i>наиболее распространенные коррупционные схемы, их индикаторы и способы их преодоления в процессе муниципальных закупок</i> ): <ul style="list-style-type: none"> <li>- Работа в группах и обсуждение практических кейсов;</li> </ul> <i>Модерируется тренерами</i>
17:15 – 17:30	Выводы и вопрос-ответ

День 2	
9:30 – 9:45	Краткий обзор тем предыдущего дня
9:45 – 11:45	Коррупционные схемы, реализуемые на стадии определения поставщика ( <i>продолжение</i> ): <ul style="list-style-type: none"> <li>- Работа в группах и обсуждение практических кейсов;</li> </ul> <i>Модерируется тренерами</i>





11:45 – 12:00	Перерыв на кофе
12:00 – 13:00	<p>Коррупционные схемы, реализуемые на стадии исполнения контракта заказа (<i>наиболее распространенные коррупционные схемы, их индикаторы и способы их преодоления в процессе муниципальных закупок</i>):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Работа в группах и обсуждение практических кейсов;</li> </ul> <p><i>Модерируется тренерами</i></p>
13:00 – 14:15	Обед
14:15 – 16:15	<p>Коррупционные схемы, реализуемые на стадии исполнения контракта (<i>продолжение</i>):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Работа в группах и обсуждение практических кейсов;</li> </ul> <p><i>Модерируется тренерами</i></p>
16:15 – 16:30	Перерыв на кофе
16:30 – 17:30	<p>Выводы, вопрос-ответ и оценка эффективности тренинга;</p> <p>Вручение сертификатов.</p>