

УДК 351.712:343.82

Е. В. Пономарева

ФГКОУ ВО «Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний (Академия ФСИН России)», Рязань, e-mail: scanderbeg@mail.ru

Г. В. Калинина

ФГКОУ ВО «Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний (Академия ФСИН России)», Рязань, e-mail: gvkalinina@mail.ru

Т. Г. Цуканова

ФГКОУ ВО «Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний (Академия ФСИН России)», Рязань, e-mail: kaf-etge@yandex.ru

НАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ГОСЗАКУПОК

Ключевые слова: конкуренция, госконтракт, поставщик, госзакупки, нарушения, нецелевое использование, конкурсные процедуры, коррупция.

В статье по направлению 08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством раскрыта значимость государственных закупок для предпринимательства и виды нарушений, возникающие в сфере закупок. Раскрыто содержание федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», регламентирующего порядок госзакупок. Рассмотрены основные цели и принципы контрактной системы в сфере закупок. Раскрыты проблемы и условия возникновения коррупции в случае прямой закупки у единственного поставщика. Анализ типичных нарушений, возникающих при реализации процедур заключения госконтрактов в рамках действующего Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» позволил выявить типичные направления нарушений: некачественное заполнение информации о закупке, нарушение конкуренции, нецелевое использование средств, завышение цен, нарушения в закупке и др. По каждому направлению представлен перечень признаков нарушения, устранение которых позволит сделать систему закупок прозрачной, убрать с рынка недобросовестных поставщиков. Как результат, определена необходимость проведения тщательной проверки реализуемых контрактов на предмет наличия возможных недостатков, которые могут привести к неэффективному использованию государственных средств, а также возможному противоречию основным направлениям и основополагающим принципам государственной политики по развитию конкуренции.

Е. В. Ponomareva

Academy of law and management of the Federal penitentiary service (Academy of the FPIS of Russia), Ryazan, e-mail: scanderbeg@mail.ru

G. V. Kalinina

Academy of law and management of the Federal penitentiary service (Academy of the FPIS of Russia), Ryazan, e-mail: gvkalinina@mail.ru

T. G. Tsukanova

Academy of law and management of the Federal penitentiary service (Academy of the FPIS of Russia), Ryazan, e-mail: kaf-etge@yandex.ru

VIOLATIONS IN PUBLIC PROCUREMENT

Keywords: competition, contract, vendor, procurement, violation, misuse, tender procedures, corruption.

In article in the direction 08.00.05 Economy and management of national economy the importance of public procurement for business and types of violations arising in the field of procurement is revealed. The content of the Federal law «On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs», regulating the procedure of public procurement, is disclosed. The main goals and principles of the contract system in the field of procurement are considered. Revealed the problems and conditions of corruption in the case of direct procurement from a single supplier. Analysis of typical violations arising in the implementation of procedures for concluding state contracts under the current Federal law «On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs» revealed typical areas of violations: poor filling of information about the purchase, violation of competition, misuse of funds, overcharging, violations in the procurement, etc. For each direction, a list of signs of violation is presented, the elimination of which will make the procurement system transparent, remove unscrupulous suppliers from the market. As a result, the need to conduct a thorough audit of the implemented contracts for possible shortcomings that can lead to inefficient use of public funds, as well as possible contradiction of the main directions and fundamental principles of public policy for the development of competition.

Введение

Федеральные законы № 44-ФЗ и 223-ФЗ определяют необходимость осуществления закупок госорганами, местными органами власти, бюджетными учреждениями, казенными и унитарными предприятиями через процедуру госзакупки, которая позволяет выбрать лучшее предложение на рынке. При этом поставщики заинтересованы в качественном выполнении условий контракта и в срок, так как в противном случае попадают в реестр недобросовестных поставщиков. Госзакупки представляют собой жестко регламентированные процедуры со стороны законодательства. Однако по данным сайта госзакупок более четверти всех госконтрактов в России заключаются с различными нарушениями.

Цель исследования. Исследование нарушений возникающих в сфере закупок, их анализ и систематизация.

Материал и методы исследования

Статистические данные, в том числе официального сайта ЕИС (www.zakupki.gov.ru), по закупкам в рамках федерального закона № 44-ФЗ, проводимых такими способами как электронный аукцион, открытый конкурс, закупка у единственного поставщика.

Результаты исследования и их обсуждение

Государственные закупки представляют собой приобретение товаров, работ и услуг для нужд государства за счет бюджетных средств. Для организаций участие в госзакупках дает возможность выхода на новый уровень развития, с гарантированным объемом дохода. Главными критериями для проведения госзакупок являются:

- справедливость и равенство по отношению к участникам торгов;
- эффективное использование государственных средств;
- ответственность.

Основным нормативным документом, регламентирующим порядок госзакупок, является федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который определяет осуществление закупок для обеспе-

чения федеральных нужд, нужд субъектов РФ и муниципальных нужд, а именно:

- достижение целей и реализация мероприятий, предусмотренных государственными программами РФ, государственными программами субъектов РФ, муниципальными программами;
- исполнение международных обязательств РФ;
- выполнение функций и полномочий государственных органов РФ, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ, государственных органов субъектов РФ, органов управления территориальными бюджетными фондами, муниципальных органов.

Настоящий ФЗ не применяется для закупок, связанных с обеспечением лиц, подлежащих государственной защите в соответствии с законами: 119-ФЗ от 20.08.2004 г. (участники уголовного судопроизводства) и 45-ФЗ от 20.04.1995 г. (судьи, должностные лица правоохранительных органов).

Федеральный закон № 44-ФЗ определяет принципы контрактной системы в сфере закупок:

- открытость и прозрачность;
- обеспечение конкуренции;
- профессионализм заказчика;
- стимулирование инноваций;
- единство контрактной системы в сфере закупок;
- ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективность осуществления закупок.

Однако на практике, к сожалению, имеют место нарушение данных принципов. Типичными нарушениями в этой сфере государственных закупок являются:

- некачественное заполнение информации о закупке,
- нарушение конкуренции,
- нецелевое использование средств, завышение цен, нарушения в закупке и др.

Рассмотрим более подробно их признаки.

На официальном сайте ЕИС (www.zakupki.gov.ru) отражается информация о госзакупках. Например, в открытом доступе находится информация в разделе планирование о плане закупок, плане-графиков в соответствии с федеральными законами № 44-ФЗ и № 223-ФЗ; в разделе контракты и договоры можно найти дополнительную информацию о контрактах и др.

При заполнении информации о закупках возникают нарушения, связанные с ее некачественным заполнением, при этом данные нарушения проявляются с двух сторон, то есть как со стороны заказчика, так и со стороны поставщика. В табл. 1 представлены наиболее часто встречающиеся нарушения, связанные с некачественным заполнением информации о закупке.

В декабре 2017 года президент России Владимир Путин утвердил Национальный план развития конкуренции на 2018–2020 годы. Вскоре после этого, в апреле 2018 года, он заявил, что считает важнейшей задачей «реализацию так называемых проконкурентных подходов в деятельности органов власти». Однако на сегодняшний день при заключении госконтрактов до сих пор имеют место многочисленные нарушения конкуренции в сфере госзакупок. В табл. 2 представлены наиболее часто встречающиеся нарушения конкуренции.

Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ,

услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» содержит более полусотни оснований, по которым госзаказчики могут миновать конкурсные процедуры.

В этом случае государственные закупки осуществляются путем прямой закупки у единственного поставщика. Так как для проверки предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов (поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги), предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта заказчик обязан провести экспертизу, то именно на этом этапе создаются условия для возникновения коррупции. Коррупция влияет на результаты экспертизы, устанавливающие нарушения требований контракта, препятствующие приемке поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги. Искаженное заключение при этом может содержать предложения об устранении данных нарушений, в том числе с указанием срока их устранения.

Таблица 1

Признаки нарушений при некачественном заполнении информации о закупке

| № п/п | Признаки нарушения |
|-------|--|
| 1 | Присутствуют слова, содержащие одновременно как кириллические, так и латинские символы в названии заказа или в названии любого из лотов заказа |
| 2 | В названиях заказов ключевые слова написаны в виде отдельных букв разделенных пробелами (например, «Закупка БЫТОВОЙ техники») |
| 3 | В заголовке заказа не указывается ни одного ключевого слова, которое могло бы выдать содержание заказа |
| 4 | Код ОКДП не имеет достаточной детализации |
| 5 | Код ОКПД предмета контракта не сопоставляется с единицами измерения (по ОКЕИ) этого предмета контракта |
| 6 | Неверная длина кода ИНН или КПП организации поставщика |
| 7 | Отсутствие кода ИНН или КПП организации поставщика |
| 8 | Ошибки в написании кода ИНН организации поставщика, в результате чего тот не проходит проверку по контрольному числу |
| 9 | Использование в коде ИНН или КПП символов, отличных от цифр |
| 10 | Отсутствие страны в адресе поставщика |
| 11 | Отсутствует имя либо телефон контактной персоны поставщика |
| 12 | Отсутствует имя либо телефон контактной персоны поставщика |
| 13 | Отсутствует или искажено наименование организации поставщика |
| 14 | Отсутствие региона организации поставщика |

Признаки нарушений конкуренции

| № п/п | Признаки нарушения |
|-------|---|
| 1 | Неадекватно маленький срок исполнения работ (рейтинг по стоимости одного дня). Рассчитывается на основании стоимости одного дня исполнения контракта. Пороговое значение равно сумме среднего значения по всей имеющейся на момент разработки выборке и среднеквадратического |
| 2 | Единственный поставщик при высокой стоимости. Сумма лотов по закупке превышает 10 000 000 рублей, при этом, стадия закупки – работа комиссии, или размещение завершено. Подсчитывается сумма по лотам, в которых данный поставщик является единственным участником |
| 3 | Выигрывает участник с максимальной ценой. Участников более одного, но победителем объявлен участник, предложивший не самую низкую цену |
| 4 | Наличие жалоб в ФАС, Рособоронзаказ (отягчающие – более одной). Участвуют поставщики, на которых были жалобы в указанные организации |
| 5 | Отмененные закупки. Все закупки в стадии «Размещение отменено» |
| 6 | Новые победители по крупным контрактам. Поставщики, никогда не участвовавшие в Госзаказе, но получившие крупные контракты |

Как правило, нормативные правовые акты об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) принимаются в исключительных случаях. Перед принятием такого акта, в первую очередь, прорабатывается вопрос о наличии конкуренции на соответствующем товарном рынке, поскольку принятие такого акта не должно привести к ограничению конкуренции. Кроме того, нецелесообразно принятие такого акта в тех случаях, когда проведение торгов будет способствовать неэффективному расходованию бюджетных средств в виду наличия хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность на соответствующем товарном рынке. К сожалению, сегодня мы имеем систематические примеры неэффективного использования финансовых средства бюджетов различного уровня: федерального, муниципального, регионального, при определении в качестве единственных исполнителей подведомственных федеральным органам исполнительной власти структур.

На сегодняшний день процедура заключения госконтрактов подвергается тщательной проверке и аудиту, в процессе которого проверяется сама деятельность организаций и учреждений, использование государственных средств, а также эффективность их использования. В случаях проведения аудита эффективности определяют экономичность, продуктивность и результатив-

ность использования государственных средств различного уровня. Экономичность определяется соотношением объема государственных средств, использованных объектом проверки на осуществление своей деятельности, и достигнутым уровнем ее результатов с учетом обеспечения их соответствующего качества. Продуктивность использования государственных средств устанавливается соотношением объема произведенной продукции (выполненных работ, оказанных услуг и других результатов деятельности объекта проверки) к затраченным материальным, финансовым, трудовым и другим ресурсам на получение этих результатов. Результативность характеризуется степенью достижения запланированных результатов использования государственных средств или деятельности объектов аудита эффективности и включает в себя определение экономической результативности и социально-экономического эффекта.

В табл. 3 представлены наиболее часто встречающиеся нарушения, возникающие при нецелевом использовании средств и завышении цен.

Ранее действующий закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 №94-ФЗ не предусматривал антидемпинговых мер («демпинг» – продажа товаров по искусственно заниженным ценам) и включал только три

Признаки нарушений нецелевого использования средств и завышения цен

| № п/п | Признаки нарушения |
|-------|---|
| 1 | Предметы роскоши: в предмете заказа, или одного из лотов, указан товар, который присутствует в списке «Роскошь», и стоимость закупки превышает указанную для этой позиции в списке «Роскошь» цену |
| 2 | Стоимость единицы товара существенно отличается от аналогичных. Берется в расчет средняя цена за единицу продукции внутри определенной номенклатуры товара. Существенным отличием цены считается отклонение большее, чем дисперсия случайной величины на всей выборке внутри номенклатуры |
| 3 | Несоответствие поставки по контракту условиям конкурса. Несоответствие кодов ОКДП контракта кодам ОКДП лотов |

способа защиты заказчика от недобросовестных поставщиков – обеспечение заявки, обеспечение контракта и реестр недобросовестных поставщиков. Но, как следует из практики применения норм Закона №94-ФЗ, эти меры не были эффективными, а других предусмотрено не было. Отсутствие антидемпинговых мер приводило к злоупотреблениям. В Законе о контрактной системе они есть. Согласно ст. 37 Закона о контрактной системе антидемпинговые меры применяются в случаях проведения заказчиком торгов – конкурса и аукциона. Иных процедур антидемпинговые меры не касаются.

Заключение

В ходе реализации госконтрактов осуществляется закупка ведом-

ственными организациями у подведомственных организаций, при этом в свою очередь подведомственные организации приобретают товары и услуги у частных поставщиков по более низким ценам, с использованием неконкурентных процедур. Учитывая вышесказанное, считаем необходимым проводить более тщательную проверку реализуемых контрактов на предмет наличия возможных недостатков, которые могут привести к неэффективному использованию государственных средств, а также возможному противоречию основным направлениям и основополагающим принципам государственной политики по развитию конкуренции, сформулированным в указе президента.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/ (дата обращения: 19.05.2019).
2. Федеральный закон от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/ (дата обращения: 19.05.2019).
3. Федеральный закон от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/ (дата обращения: 19.05.2019).
4. Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 19.05.2019).
5. Указ Президента РФ от 21 декабря 2017 г. №618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_285796/ (дата обращения: 19.05.2019).
6. Указом Президента РФ от 21.12.2017 №618 «Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_285796/2bbd05163f15eaba8fe163c1b26f3956626a5210/ (дата обращения: 19.05.2019).
7. Единая информационная система в сфере закупок [Электронный ресурс]. URL: www.zakupki.gov.ru.