

УДК 351.712:343.4

Е.В. Неверова,*канд. экон. наук, доцент кафедры логистики и коммерции
Хабаровского государственного университета экономики и права*КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ КОРРУМПРОВАННОСТИ ЗАКУПКИ В
КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*Определены ключевые показатели возможной коррумпированности закупок в контрактной системе.**Ключевые слова:* контрактная система, контрактная служба, государственные и муниципальные закупки.*The key indicators of possible corruption of procurement in the contract system are defined.**Keywords:* contract system, contract service, state and municipal procurement.

Несмотря на все усилия органов власти, ряд громких уголовных дел и ужесточение наказания в контрактной системе Российской Федерации, коррупция продолжает оставаться серьёзной проблемой. По официальным данным международной организации «Transparency International», за 2016 г. показатель ИВК (индекс восприятия коррупции) для Российской Федерации составил 29 баллов по стобалльной шкале. Отметим, что, чем ниже показатель, тем выше коррумпированность внутри страны. Если ИВК ниже 50, то страна довольно коррумпирована. Наша страна с 29

баллами заняла 131-е место среди 176 исследованных стран [4].

Установить точную степень коррумпированности невозможно, в силу объективных причин. Информацию сопоставляют путём анонимных опросов, а также по официальным данным выявленных правонарушений. По итогам ежегодного мониторинга, проводимого Минэкономразвития Российской Федерации, в 2017 г. [3] самыми коррумпированными сферами в контрактной системе по-прежнему остаются строительство, дорожный ремонт, сфера услуг и медицина (рисунок 1).

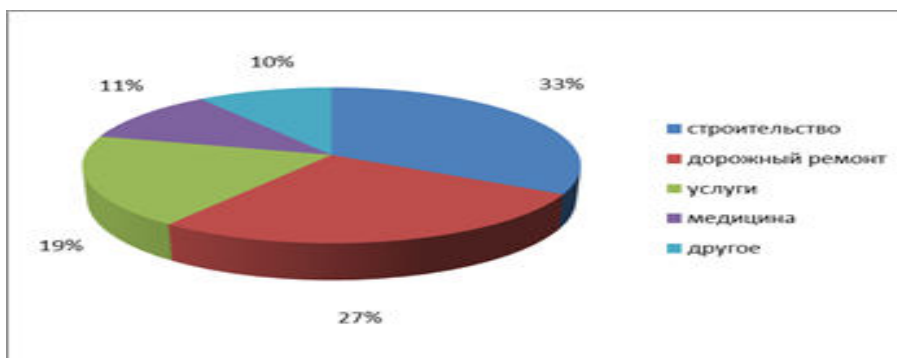


Рисунок 1 – Наиболее коррумпированные сферы госзаказа в России [2]

Самыми коррумпированными из способов закупок в последние годы являются запросы котировок. Котировки наиболее уязвимы в том смысле, что здесь существует два варианта сговора: сговор между заказчиком и компанией, сговор между компаниями. В связке «заказчик-компания» заказчик может выставить такие требования, соответствовать которым будет только необходимая и конкретная для него компания. В связке «компания-компания» сговор происходит между компаниями, когда назначается в несколько раз завышенная стоимость работ, что влияет на определение котировок. В дальнейшем

завышенная стоимость работ осваивается, в неё заведомо включены суммы «откатов». Аналогично конкурсы являются уязвимым механизмом выбора поставщика / подрядчика. Наименьшая степень коррумпированности наблюдается на электронных аукционах. Аукционы, как предполагалось разработчиками, самые «объективные» и «легко контролируемые» виды торгов, тоже имеют свою долю (8 %) в общей массе, ввиду сочетания двух факторов – отсутствия альтернатив электронным аукционам и само несовершенство данного механизма (рисунок 2).



Рисунок 2 – Наиболее активные коррупционные действия по способам закупок [2]

В российской и зарубежной практике к коррупционным рискам принято относить не только получение взяток сотрудниками, принимающими решения о закупке, но и подкуп лиц, принимающих решения о закупке товаров или услуг со стороны заказчика,

предоставление закрытой информации (цены, клиентская база, условия по действующим договорам, несанкционированный доступ к информационной системе) третьим лицам за денежное вознаграждение или его эквивалент, а также использование

материальных ресурсов организации в целях личной выгоды или обогащения.

Крупные штрафы грозят лицам, причастным к нечистым закупкам, если данный факт будет доказан комиссией ФАС. Административное взыскание составит 10–50 % от НМЦК для каждого участника картеля. Предусмотрена также и уголовная ответственность, если причинён ущерб государству в размере более десяти миллионов рублей.

Существует ряд «серых схем», по которым и происходят главные нарушения законодательства:

1. Ограничение конкуренции на рынке, где существует ограниченный выбор поставщиков путём указания в документации конкретной торговой марки без указания эквивалента такого товара. Такая практика часто используется при закупке дорогих автомобилей и предметов роскоши.

2. Написание усложнённых технических заданий или полное отсутствие конкретных технических характеристик поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг осуществляется заказчиком с целью скрыть требования для других поставщиков, тем самым создать сложности при подаче заявки. В первом случае заказчик пишет «лаконичные» технические задания к сложным объектам заказа, что не позволяет выявить реальный объём работ, поставки товара и при этом занижает начальную максимальную стоимость контракта. Во втором случае заказчик намеренно составляет техническую документацию на 300 страницах. Многие заказчики

прибегают к таким хитростям, как запароливание документа от возможного копирования, что является грубым нарушением законодательства.

3. Заказчики размещают закупку, ограничивающую российских производителей. Как правило, такие закупки проводятся в сфере организации питания и поставки продовольственных товаров. Заказчик указывает в документации требования о поставке товара из определённого региона, в определённых условиях и определённого качества. Это, в свою очередь, не только ограничивает российского производителя, но и наносит ущерб целому сектору экономики, сдерживая его развитие. Как правило, при этом стоимость заказа увеличивается за счёт того, что закупка иностранного товара будет произведена в иностранной валюте.

4. Проведение конкурса на товар, который не существует на рынке. Заказчики намеренно присваивают товару несуществующие потребительские свойства или же такой товар давно не производится. Как следствие, товар находится на складах в единичном экземпляре у одного поставщика, что является прямым ограничением антимонопольного законодательства. Данная схема часто используется при поставке технически сложной продукции. Таким образом заказчик ограничивает конкуренцию в пользу своего поставщика путём завышения цены контракта и написания несуществующих требований к продукции.

5. При проведении закупок на сумму свыше 1 млрд руб. игнорируются

требования о проведении обязательного общественного обсуждения. В этом случае заказчик намеренно завышает стоимость начальной максимальной цены контракта, включая в перечень поставляемых материалов необоснованные пункты. Заказчик, усложняя техническую документацию, вводит в заблуждение как потенциальных поставщиков, так и общественников, преследуя цель ограничить конкуренцию.

6. Увеличение начальной максимальной цены контракта (НМЦК) часто используется заказчиком с целью получения ещё большего отката от своего поставщика. Заказчик увеличивает начальную максимальную цену контракта, при этом справку обоснования цены контракта подделывает или же вовсе не выкладывает на всеобщее обозрение, полагая, что её наличие никто не проверит. Цены от трёх компаний заранее подгоняются под необходимый ответ при составлении обоснования цены контракта методом сопоставимых рыночных цен. Реальная методика расчёта не используется.

7. Проведение вместо открытого аукциона конкурса, с целью включить дополнительные показатели и отсеять лишних поставщиков. Заказчик проводит вместо аукциона конкурс по тем группам товаров, которые необходимо закупать только через электронный аукцион, согласно распоряжению Правительства от 21 марта 2016 г. № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)», с целью

отклонения неугодных поставщиков по качественным характеристикам.

8. Разделение закупки на несколько лотов, с целью более быстрого проведения торгов в интересах своего поставщика. Как правило, победителем является одна компания. Способом определения поставщика зачастую является запрос котировок. Заказчик разбивает общий заказ на несколько разных процедур с целью сокращения минимального срока проведения закупки. Закупка с НМЦК до 3 млн руб. – 7 дней, а свыше 3 млн руб. – 15 дней. При этом заказчик завышает цены на отдельные виды работ по сравнению с комплексным проведением закупки.

9. Объявление тендера по выполняемым или уже выполненным работам – ещё один излюбленный приём заказчика. В этом случае заказчик завышает стоимость контракта с целью ограничения конкуренции, сокращает сроки исполнения контракта таким образом, что без предварительного технического расчёта приступать к работе бессмысленно.

10. Ограничение возможности участия субъектов малого и среднего предпринимательства путём увеличения количества разных видов работ, товаров и услуг. Заказчик объединяет в один лот несколько разных видов работ, что, в свою очередь, ограничивает конкуренцию и не даёт возможности принять участие малым предприятиям. Повышение стоимости контракта и увеличение количества разных работ привлекает только крупные компании, которые имеют финансовый ресурс и опыт работы по разным видам деятельности. Налицо

прямое нарушение антимонопольного законодательства.

11. Ограничение возможности участия субъектов малого и среднего предпринимательства путём установления завышенных требований к поставщику. Устанавливаются такие требования по обязательному предоставлению поставщиком информации о наличии опыта выполнения работы, лицензий, сертификатов, свидетельств о членстве в саморегулируемой организации и т.п., которые не относятся к данному виду закупки.

12. Требование большого количества дополнительных документов в сжатые сроки является ещё одним коррупционным способом отсека «лишних» поставщиков. Что делает заказчик? Устанавливает требования о предоставлении дополнительных документов в кратчайшие сроки для всех участников. При этом своя организация такие документы подготовила заранее. Некоторые документы выдаются органами исполнительной власти в течение месяца. Затем заказчик отклоняет заявки участников в связи с отсутствием «нужной» справки.

Схемы известны, активно используются в контрактной системе, однако действенных инструментов по их предотвращению российский законодатель пока не внедрил.

Большинство специалистов придерживается мнения о том, что одним из наиболее действенных инструментов по борьбе с подобного рода нарушениями в качестве превентивной меры может

быть антикоррупционная экспертиза закупок, ключевой составляющей которой является система показателей коррумпированности закупок. Инструмент этот для российской экономики не нов: с 26 февраля 2010 г. вступило в силу Постановление Правительства Российской Федерации № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов), но оно направлено на приведение в соответствие с антикоррупционными целями и задачами нормативно-правовой базы в сфере контрактной системы в том числе. Что же касается антикоррупционной экспертизы самих закупок, то на сегодняшний день отсутствует общепринятая в Российской Федерации система, которая с помощью комплекса показателей позволяла бы, не углубляясь в первичную документацию, оценить коррупционные риски. В некоторых субъектах Российской Федерации региональными властями уже сделаны попытки внедрения подобной системы. Так, например, Министерством экономического развития Ростовской области разработана и успешно апробирована Методика определения коррупционных рисков при размещении заказов на поставки товаров, выполнении работ, оказании услуг для нужд заказчика

(приказ минэкономразвития Ростовской области от 4 сентября 2012 г. № 84).

С помощью анализа прошедших закупок, размещённых в Единой информационной системе, по которым контролирующими органами были установлены нарушения, автором данной статьи были сформулированы некоторые критерии недобросовестных (коррупционных) закупок:

- заведомо невыполнимые сроки, отведённые на исполнение контракта (меньше 7 дней);

- частота побед одного и того же исполнителя в тендерах у одного и того же заказчика по конкретному ОКПД 2 более 0,5. Данный показатель можно измерить, разделив количество побед на количество всех закупок;

- заведомо длительные сроки оплаты контракта (свыше 60 дней);

- гарантийные сроки по контракту существенно превышают условия, предусмотренные производителями (остаточный срок годности более 95 %);

- увеличение цены в процессе выполнения контракта (свыше 10 % исполняемого контракта);

- заведомо низкая цена накупаемый товар (услугу) по сравнению с ценой в предыдущем контракте (ниже на 10 % цены за единицу исполняемого (исполненного) контракта);

- закупка у единственного поставщика (более 20 % заключённых контрактов за год);

- количество закупок данного заказчика, аналогичных по цене и предмету закупки, отменённых ранее из-за отсутствия заявок, составляет больше 1;

- очевидно заниженная (более 30 %)

начальная (максимальная) цена контракта по сравнению со среднерыночной стоимостью объекта закупки;

- процентное соотношение жалоб в ФАС на заказчика закупки к количеству проводимых тендеров этим заказчиком (больше 10 %);

- выявленные нарушения по исполнению условий контракта заказчиком по ранее проводимым тендерам (больше 1);

- нечитаемость документов (плохое качество сканов), наличие орфографических ошибок в документации;

- отсутствие информации о проводимой закупке в плане-графике закупок;

- уровень снижения цены по контрактам, заключённым данным заказчиком по результатам проведённых им ранее тендеров с аналогичным предметом закупки до 5 %;

- краткая формулировка предмета закупки, отсутствие единиц измерения (в названии закупаемой позиции меньше или равно 2 словам);

- не размещён в ЕИС акт и экспертное заключение по завершении контракта.

По мнению автора данной статьи, применение вышеописанной системы критериев позволит в значительной степени сократить потенциальные угрозы коррумпированности закупки ещё на этапе её планирования и разработки закупочной документации, а также даст возможность стандартизировать процедуру проверки, что в значительной степени сократит время её проведения.

Список использованных источников

- 1 О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для

обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ // www.zakupki.gov.ru (дата обращения 13.05.2018).

2 Вершинина Е. С. Коррупционная составляющая государственных закупок / Е. С. Вершинина // Молодой учёный. 2015. № 3. С. 626–630; moluch.ru/archive/83/15250/ (дата обращения 31.05.2018).

3 О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ по итогам II квартала 2017 г. // economy.gov.ru/minec/activity/sections/system/ (дата обращения 13.05.2018).

4 Неверова Е. В. Основные новеллы антикоррупционной политики в сфере государственных, муниципальных и корпоративных закупок в РФ / Е. В. Неверова // Потребительский рынок XXI века : стратегии, технологии, инновации : материалы III Международной науч.-практич. конференции. Хабаровск : РИЦ ХГУЭП, 2017. С 25–28.