

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»  
Институт права

---

Кафедра «Конституционное и административное право»

40.04.01 Юриспруденция

---

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Правовое обеспечение государственного управления и местного  
самоуправления

---

(направленность (профиль))

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему: «Регулирование противодействия коррупционных правонарушений в  
сфере государственных закупок»

Студент

В.А. Порхунов

---

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный  
руководитель

Кандидат юридических наук, доцент, А.Н. Станкин

---

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Исторические аспекты формирования закупочной деятельности для государственных нужд в Российской Федерации.....	10
1.1. История становления и развития института государственных закупок в Российской Федерации .....	10
1.2. Методология формирования закупочных процедур и организации проведения закупок для государственных нужд в современной России .....	17
1.3. Зарубежный опыт организации проведения государственных закупок (на примере Соединенных штатов Америки).....	24
Глава 2. Законодательная база противодействия коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок.....	29
2.1. Коррупционные правонарушения на каждом из этапов проведения закупочной процедуры .....	29
2.2. Предупреждение и противодействие коррупции в сфере государственных закупок в Российской Федерации.....	37
2.3. Зарубежный опыт противодействия коррупционных правонарушений при организации государственных закупок (на примере Соединенных штатов Америки).....	48
Глава 3. Совершенствование механизма предотвращения коррупционных правонарушений в сфере закупок.....	51
3.1. Предложения по предупреждению коррупционных составляющих при формировании закупочной процедуры на этапе планирования .....	51
3.2. Предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы в сфере закупок товаров (работ, услуг) .....	56
Заключение .....	67
Список используемой литературы и используемых источников.....	69

## Введение

В основу теоретической и методологической базы научного исследования заложены положения и основные выводы научных трудов отечественных и зарубежных ученых по теме совершенствования противодействия коррупции в сфере закупок. Ввиду высокой степени актуальности на настоящий момент тема магистерской диссертации достаточно широко освещается, однако контрактная система в России за счет своего непродолжительного срока действия во временном периоде с одной стороны имеет существенный опыт, с другой - еще не имеет достаточно широкой проработки своей практической стороны.

Среди научных исследований, близких к теме данной работы «Регулирование противодействия коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок», можно выделить труды Т.Я. Хабриевой, А.И. Землина, Л.В. Андреевой, А.А. Храмкина, В.В. Семенихина, А.Г. Корчагина, В.Д. Андрианова, И.П. Гладилиной.

Теоретическая основа магистерского исследования представляет собой анализ законодательной базы в сфере закупок, научных публикаций ученых и экономистов, а также представителей науки предпринимательского права по вопросам регулирования и совершенствования закупочной деятельности: В.Б. Зотова, Г.В. Дегтева, В.П. Барановой, Х.Ш. Киялсханова, А.Ю. Федоровой, Р.Ю. Черкашнева, О.Н. Чернышовой.

С момента создания системы государственных закупок, с учетом постоянного и всестороннего обсуждения вопросов, связанных с совершенствованием механизма, тема для изучения становится только более интересной для обсуждения практиками и теоретиками в области экономики и юриспруденции. Например, Е.Е. Степанова посвятила монографическое исследование цивилистическому опыту контрактной системы. Т.Я. Хабриева, В.А. Васенин изучают опыт работы по предупреждению коррупционных правонарушений в сфере закупок, сравнивают международный опыт. А.Г.

Лычагин исследует международный опыт противодействия коррупции и является интересным для изучения, так как развитие системы государственных закупок в Соединенных штатах Америки (далее – США) и Европе организована и работает более 100 (ста) лет. При этом используемые способы и методы, допущенные ошибки, опыт предупреждения коррупционных правонарушений являются полезными для изучения и внедрения в контрактной системе России.

Итоги исследования В. Лагутина и О. Анчишкиной содержат критику отечественной системы закупок с правовой позиции и экономической точки зрения. Критика является важным элементом для формирования дискуссии и дает начало для всестороннего обсуждения проблем и совершенствования механизма контрактной системы.

Традиционно совершенствованию системы закупок в России уделяется большое внимание. С каждым годом количество публикаций на тему совершенствования механизма закупок растет, предложения по совершенствованию процесса противодействию коррупции в сфере закупок ежегодно обсуждаются, в том числе на антикоррупционных форумах и форуме-выставке «Госзаказ», данное мероприятие носит государственный статус и является уникальной коммуникационной площадкой [4, с. 217].

Несмотря на всестороннее обсуждение, ситуация с коррупционной составляющей, на основании официальных статистических данных с каждым годом возрастает как количество процедур закупок, так и количество выявленных нарушений. В соответствии со статистической информацией, размещенной в Единой информационной системе в сфере закупок [12] (далее – ЕИС), по итогам 2016 года государственными заказчиками (далее – Заказчик) в рамках Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 года № 44-ФЗ [28] (далее –

Федеральный закон № 44) заключено контрактов в России на сумму 5 401,59 млрд. руб., в 2017 году - 6 356,48 млрд. руб., в 2018 году - 6 924,55 млрд. руб., в 2019 - 8 198,15 млрд. руб.

Приводя статистические данные о заключенных контрактах, стоит также отметить и данные о выявленных нарушениях в количественном и денежном выражении. По информации аудитора Счетной палаты Т. Блиновой, за период с 2016 по 2018 год сумма нарушений при мониторинге и анализе закупок выросла в 5,5 раз (294,6 млрд руб. - объем выявленных нарушений в 2018 году). В основном нарушения связаны с завышением Заказчиками начальной (максимальной) цены планируемого к заключению контракта (далее – НМЦК). При анализе указанных статистических данных, наблюдается тенденция роста, как и объема закупок, так и количества нарушений. В этой связи должен проводиться анализ, совершенствование законодательной базы и соблюдаться надлежащий контроль. Коррупционные правонарушения существенно снижают эффективность использования бюджетных средств и неоправданно увеличивают расходы государства.

**Целью исследования** является анализ антикоррупционного регулирования системы закупок в России, разработка рекомендаций, направленных на развитие конкуренции как средства предупреждения коррупционных правонарушений.

**Объектом исследования** является система государственных и муниципальных закупок в России.

**Предмет исследования:** организационно-правовые механизмы антикоррупционного регулирования законодательства России в сфере организации государственных и муниципальных закупок.

Изучению исторических аспектов формирования закупочной деятельности, а также совершенствования процесса организации и проведения закупок посвящены различные статьи и работы.

С. М. Яруллин в своей статье «История возникновения и развития системы государственного заказа в России» [35] рассмотрел развитие системы государственного заказа начиная с XVII века и до 2005 года. В работе обозначены основные исторические этапы развития института госзакупок, дана их характеристика. Д.А. Першин в статье «Эволюция системы государственных закупок в Российской Федерации» [21] проанализировал уже более поздний период развития системы государственных закупок с 1992 года по 2014 год. Особое внимание в его статье уделяется электронным торгам, экономической стратегии в межнациональной политике закупок.

Анализируя указанные источники, историческую информацию, проводя грань с темой магистерской диссертации, хочется отметить, что процесс организации и проведения закупок всегда связан с регулированием противодействия коррупционных правонарушений. По мнению Х.М. Мирзабалаевой, во все времена коррупция являлась своеобразной реакцией общества на социально-экономические проблемы государства [19, с. 75].

Коррупция в России действительно является историческим явлением, неизменный спутник государства на всех этапах его исторического развития. Ввиду сложности и многоаспектности явления, его исследование с необходимостью должно быть междисциплинарным. Вместе с тем, важной чертой любого анализа коррупции должен стать выход на профилактические меры, направленные на минимизацию уровня коррупции и снижения ее опасности для общественного развития. Коррупция как социальное явление детерминируется факторами совершенно разной природы - не только экономическими и политическими [32, с. 28].

В российской науке вопрос о понятии коррупции и коррупционных правонарушений относится к числу одного из самых обсуждаемых и самых дискуссионных. Различие в терминологии заключается в трактовке термина «коррупция» и его объеме, рассмотрим разных сторонников.

А.И. Долгова и С.В. Ванюшкин предложили следующее определение коррупции - социальное явление, характеризующееся подкупом-продажностью государственных и иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей» [16, с. 501].

И.Д. Фиалковская в своей работе предлагает следующее определение. Коррупция - это преступная деятельность, которая заключается в использовании должностными лицами властных полномочий для личного обогащения [31, с. 137]. И по мнению Н.Ф. Кузнецовой, коррупция - «социально-негативное явление, выражающееся в подкупе одних лиц другими» [17, с. 21].

По мнению С.В. Максимова, «коррупция - это использование государственными, муниципальными или иными публичными служащими (в том числе депутатами и судьями) либо служащими коммерческих или иных организаций (в том числе международных) своего статуса для незаконного получения каких-либо благ (имущества, прав на него, услуг или льгот, в том числе неимущественного характера) либо предоставление последним таких преимуществ» [18, с. 187].

Предлагая указанные определения понятия «коррупция», авторы отмечают общественную опасность при совершении коррупционных направленных действий, при этом крайне высокую.

В настоящее время основным законодательным актом, регламентирующим порядок проведения закупок, является Федеральный закон № 44-ФЗ, впервые за всю историю в официальном порядке закрепляющий институт планирования, нормирования, общественного обсуждения и обоснование стоимости, в том числе подробно описывает каждый способ осуществления закупок.

В магистерском исследовании особое внимание уделяется аспекту проблемы противодействия коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок, а именно предупреждения коррупционных нарушений в период публикации закупок, рассмотрены некоторые из основных нарушений, предложены способы совершенствования законодательной базы и предупреждения количества таких нарушений.

Коррупционная составляющая в сфере закупок является источником существенного ущерба и здесь речь идет не только о материальных убытках. А.Ч. Чупанова, А.Ш. Гасаналиева выделяют основные формы потерь от коррупции в сфере закупок: финансовый ущерб (заключение контракта на заведомо невыгодных для государства условиях); потери в объемах закупаемых товаров (работах, услугах), заключается в занижении или завышении объемов; потери в качестве (недостаточно проработанное техническое задание); потери политического характера (застой инвестиционного климата, утрата доверия граждан) [34, с. 22]. Осуществление потребности государства с помощью закупок - эффективный инструмент, использование которого способствует решению конкретных задач перед государством в настоящий момент и при планировании целей на ближайшие годы. От эффективности проведения закупок зависит темп развития и роста экономики России.

Сфера государственных закупок в России является наиболее эффективным рычагом стимулирования и воздействия государства на экономику. Совершенствование механизма проведения закупок в России - одна из главных и приоритетных задач и заключается в том числе в недопущении коррупционных правонарушений при использовании бюджетных средств. В целях формирования предложения ряда решений по совершенствованию закупочной деятельности в рамках магистерской диссертации: изученные исторические аспекты проведения закупок, основные проблемы и способы решения, западный опыт, на примере США,

личный опыт работы контрактным управляющим (организация и проведение закупок), проводимые мною проверки организаций (ведомственный контроль), участие в заседаниях антимонопольных органов по рассмотрению вопросов правонарушений в сфере закупок в городе Москве, Московской области, Республики Крым, участие в рабочей группе Департамента жилищно-коммунального хозяйства города Москвы по обоснованности закупок подведомственных учреждений, научные публикации, а также материалы антимонопольных органов по тематике связанной с коррупционными правонарушениями.

**Научно-практическая значимость магистерской работы** определяется возможностью использования положений и выводов, сформулированных в диссертации, при совершенствовании правового регулирования и практики противодействия коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок.

**Теоретические положения и практические выводы, содержащиеся в настоящей диссертации, были апробированы** путем отражения в опубликованной статье автора «Предупреждение коррупционных нарушений при формировании начальной (максимальной) цены контракта» (Юридический факт, 04.05.2020, выпуск № 96) [22].

Настоящее исследование состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы и используемых источников.

## **Глава 1 Исторические аспекты формирования закупочной деятельности для государственных нужд в Российской Федерации**

### **1.1 История становления и развития института государственных закупок в Российской Федерации**

Основы современных положений проведения закупок были заложены во времена правления царя Алексея Михайловича Романова «Тишайший» (второй царь из династии Романовых, правление в период с 1648 по 1654 год). В 1654 году царем был издан «Указ об условиях доставки муки и сухарей в город Смоленск» [35, с. 15]. Именно данный указ возможно отнести к числу первых нормативно-правовых документов, регулирующих процесс осуществления закупок. По поручению царя направлены грамоты в соседние города боярам и купцам, в целях поиска исполнителя для доставки и реализации товара, муки и сухарей в город Смоленск. В свою очередь, бояре и купцы торговались за право заключения договора с представителями царского двора. В этом документе отчетливо видны первые признаки государственного заказа, такие как: публичность, конкурентный отбор исполнителей, заранее сформулированные условия контракта с возможностью внесения изменений в контракт по соглашению сторон и освобождение груза от государственной пошлины.

Инициатива царя Алексея Михайловича Романова продемонстрировала пример ведения открытого диалога представителей царского двора с поставщиками на экономически выгодной основе и признаками конкуренции. Основная задача уже на тот период в России была не только противодействие нецелевому использованию государственных средств, но и сокращения затрат на обеспечение деятельности царского двора.

В период правления царя Петра I (сын царя Алексея Михайловича Романова и Натальи Кирилловны Нарышкиной, годы правления Петра I: 1689-1725 годы) организация и регулирование закупок приобрело системный характер, до начала правления - имело разовый (предметный) характер и

связано с реформами политической и экономической составляющей. Сенат, канцелярии, приказы централизованно регулировали все общественные отношения. Созданная в 1715 году канцелярия подрядных дел управляла всеми делами, связанными с казенным подрядом и сбором недоимок с губерний [6].

Следующим нормативно-правовым актом, считается Указ «О вызове подрядчиков для делания пороха» 1714 года. В этот период царь проводит реформы во многих областях, расширяет территорию российского государства, военные действия не прекращаются. Ввиду масштабных реформ российского государства и общественного уклада, непрекращающихся войн документы первой четверти XVIII века, связаны с государственным заказом и посвящены в первую очередь для военных нужд армии и флота. Указ 1714 года содержит следующее положение: «И для того порохового дела объявить Его Великого Государя указ по всем воротам, чтобы явились подрядчики всяких чинов люди в Канцелярию Правительствующего Сената, и уговоры б свои записывали, кто, сколько и, как и по какой цене может пороху сделать». В данном указе также присутствуют признаки публичности, открытости информации, отсутствие ограничения доступа, кроме того, в тексте устанавливается и сам способ осуществления закупки товара - можно провести аналогию современного процесса запроса котировок.

В 1722 году принимается «Регламент о управлении Адмиралтейства и верфи и о должностях коллегии адмиралтейской и прочих всех чинов при Адмиралтействе обретающихся». 15 статья данного регламента содержит признаки конкуренции, называется статья - «Коим образом подрядчиков сыскивать и с ними договариваться». В указанной статье развитие получает принцип гласности указа 1714 года: «в случае возникновения нужды готовится объявление (билет)...» [5, с. 22]. Объявления о государственном заказе размещались на городских воротах и людных местах. Там же размещалась информация о уже заключенных контрактах, его цене, условиях

исполнения и информацией о подрядчике. Потенциальным подрядчикам в указанном месте и времени обер-комиссар озвучивал цену за выполнение заказа в присутствии специального контролера, а поставщики, в свою очередь, предлагали и записывали свои предложения и условия. Далее все заявки последовательно и индивидуально рассматривались, поставщиков еще несколько раз приглашали для выяснения и обоснования наименьшей цены. После утверждения цены и условий исполнения подряда зажигалась специальная «суточная» свеча. В период пока еще горела свеча любой желающий мог предложить более низкую цену. Если свеча догорела, изменить цену уже не представлялось возможным. Во избежание коррупционных составляющих как повторного поджигания или раннего тушения свечи, ее охраняли офицеры с посменным режимом.

«Суточная» свеча является аналогией периода заявочной компании в современных торгах, а предложение более низкой цены, с учетом утвержденных условий исполнения подряда - процедурой аукциона, победителем по которому становится участник, предложивший самую низкую цену.

Раздел Регламента 1722 года, посвященный государственным закупкам для военных нужд, имел разумные и интересные для своего времени способы определения исполнителей по подрядам с признаками конкуренции.

Обратной стороной роста количества проводимых закупочных процедур является в свою очередь и возросшая динамика случаев злоупотреблений полномочий при осуществлении закупок.

В истории становления государственных закупок XVIII века принят еще один значимый указ 1758 года «Регул провиантского правления» Елизаветы Петровны (императрица Всероссийская из династии Романовых, младшая дочь Петра I и Екатерины I, время правления 1741 - 1761 годы). В нем особое внимание уделялось закупкам у непосредственных производителей товаров, с целью оптимизации денежных средств в случае,

если победителем торгов являлся посредник при исполнении договора. Также вниманию уделялась реклама планируемых к проведению торгов, определены сроки объявления и проведения торгов, утверждены требования к заявке участников.

Во времена Императрицы Екатерины II Великой (время правления 1762-1796 годы) в период 1775-1776 годов проведена реформа управления того времени, коснувшаяся в том числе и осуществления государственных закупок. Утвержден нормативный документ «Учреждение о губерниях», в котором отдельная статья № 118 звучит как «О контрактах по подряду, поставках и откупах». В данном документе речь идет о том, что заключенные контракты с ценой до 10 000 (десяти тысяч) рублей передавались в Казенную палату, действующую от имени Императрицы Екатерины II, и члены палаты обязаны соблюдать условия заключенного контракта независимо от обстоятельств, даже в случае нанесения ущерба казне. Таким образом за исполнение контрактов, подписанных от имени Императрицы, персональную ответственность несли члены палаты. Убытки также взыскивались с членов палаты, которые их допустили.

В свою очередь, контракты свыше 10 000 (десяти тысяч) рублей находились в ведении самой Императрицы Екатерины II.

Окончательно система государственных закупок начала складываться при Александре I Павловиче (период правления 1801 – 1825 годы), который упорядочил систему закупок и разделил понятия «поставка товаров» и «выполнение работ». В 1802 году подписан «Устав о провианте для продовольствия войск», в котором особое внимание уделено расчетам справочных цен товаров и услуг при формировании закупок. Главная задача устава - приведение цен к «рыночным», приближенным к актуальным, при формировании закупочной процедуры.

15.08.1845 года императором Николаем I утвержден первый уголовный кодекс, документ назван «Уложение о наказаниях уголовных и

исправительных». Уложение устанавливает ответственность за должностные преступления государственных служащих при проведении закупок. Под нарушением понималось: давление на участников, сговор чиновников, приемку некачественно поставленного товара или проведенных работ, приписки в документах, нарушения при приемке работ.

Система организации закупок при правлении Александра II (старший сын императора Николая I и Александры Федоровны, правивший Россией в период с 1855 по 1881 год) была отлажена. Участники торгов соблюдали регламент и все необходимые документы передавали с нарочным.

Николаем II Александровичем (правивший с 1894 по 1917 год) в 1900 году принято «Положение о подрядах и поставках», и предусматривало проведение следующих видов торгов: смешанные торги, изустные и торги, посредством запечатанных объявлений. Именно в этот период происходит создание способов осуществления закупок.

Революция, смена власти в связи с приходом большевиков прервали развитие системы закупок, поэтому конкурс и соответствующие условия конкуренции отсутствовали.

«Положение о государственных подрядах и поставках», утвержденное в мае 1927 года, предполагало возможность проведения анализа поставщика, а именно его опыт и надежность. Предпосылками к изданию положения послужило понимание, что не только низкая цена обеспечивает исполнений условий договора. Принятие положения позволило обеспечить получение выгодных условий и безопасность при проведении закупок.

В конце 20-х годов XX века, экономика становится плановой, а распределение - государственным. В Инструкции 1927 года публичные торги уже присутствовали в формальном виде. В декабре 1930 года газета «Известия» уже не разместила ни одного объявления о планируемых к проведению торгов. Закупки, за исключением аукционов, проводившихся на конкурсной основе, были забыты.

В 1990 году была отменена централизованная система снабжения, посредством указа от 15.10.1991 года «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году» президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина (годы правления 1991–1999 год). 28.05.1992 года принят закон № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государства» на конкурсной основе, по результатам которого появилась возможность заключать государственный контракт.

В 1994 году принят Гражданский кодекс Российской Федерации, определивший порядок участия государственных учреждений в рыночных отношениях, описал процесс заключения договоров по результатам проведения закупок, а также Федеральный закон от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», осуществлявший контроль в сфере государственных закупок.

Указ Б.Н. Ельцина от 08.04.97 года №305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», утвердивший «Положение об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд» при экономических условиях того времени приобретает статус значимого. Принятие данного указа вводит обязательные конкурсные торги при организации закупок для государственных нужд. Именно с этого указа и началась современная российская история закупок.

В начале XX века главной задачей стояло организация процесса государственных закупок, определение эффективных инструментов. Президентом В.В. Путиным (годы правления 2000-2008, 2012 – по настоящее время) в 2005 году подписан Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Данным законом поставлены следующие задачи: обеспечить единое экономическое пространство на территории РФ; использовать эффективно средства бюджетов и

внебюджетных фондов; расширить возможности участия физических и юридических лиц в процессе определения поставщика и стимулировать такое участие; развивать добросовестную конкуренцию; совершенствовать деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов; обеспечить гласность и прозрачность размещения заказов; предотвратить коррупцию и другие злоупотребления в сфере государственных заказов.

После внесения 31 (тридцати одного) дополнения и поправок за период 9 (девяти) лет, принятый закон не преодолел повышающийся уровень коррупции, поставленные задачи на практике достигнуты не были, вследствие эффективность продолжила снижаться.

В настоящее время основным законодательным актом, регламентирующим порядок проведения закупок, является Федеральный закон № 44. Данный закон впервые за всю историю в официальном порядке закрепляет институт планирования, нормирования, общественного обсуждения и обоснование стоимости при осуществлении закупочных процедур, в том числе подробно описывает каждый способ осуществления закупок.

Для обеспечения принципов общедоступности, прозрачности и создания конкурентной среды создана система (сайт) в информационно-коммуникационной сети Интернет. В данной информационной системе размещены документы планирования, информация о заключенных контрактах и их исполнении (документы подтверждающие: заключение контракта, дополнительные соглашения, исполнение и оплату по контракту), реестр банковских гарантий, жалобы в отношении закупок (на этапах заявочной кампании, работы комиссии и заключения контракта) и итоги их рассмотрения (решения), реестр недобросовестных поставщиков (далее – РНП), база данных типовых контрактов для использования Заказчиками, статистическая информация, информация о контрольных мероприятиях.

Законопроект предусматривает своевременное размещение информации и ответственность за их нарушение.

Осуществление закупок Заказчиками в рамках Федерального закона № 44 проводится с учетом положений Бюджетного кодекса [7] (в соответствии с п.1 ч.72 Бюджетного кодекса РФ). В статье 34 Бюджетного кодекса отражены основы эффективного использования средств, определен принцип эффективности использования бюджетных средств.

В итоге полная информация, от начала осуществления закупки до исполнения контракта, хранится в реестре исполненных контрактов. Стоит отметить удобство для контрольных органов такую систематизацию информации для возможности просмотра истории по каждой процедуре. Информационная база исполненных контрактов является способом открытой демонстрации механизма взаимодействия заказчика и поставщика и позволяет выявить общие тенденции (как положительные, так и отрицательные) в сфере госзакупок [33, с. 149].

## **1.2 Методология формирования закупочных процедур и организации проведения закупок для государственных нужд в современной России**

Прежде всего обратимся к определению понятия «методология» и предложенного определения «методологии формирования закупочных процедур и организации проведения закупок». По мнению Н.В. Ипполитовой, методология как система принципов и способов организации и построения теоретической и практической деятельности составляет основу научного исследования, которая реализуется посредством применения определенных методологических подходов [13, с. 9].

В сфере закупок, применительно к методологии формирования закупочных процедур и организации проведения закупок возможно дать следующее определение - система принципов и способов формирования и организации проведения закупок, с учетом использования методов, средств и

логической организации применяемых при проведении закупок с учетом соблюдения положений действующего законодательства.

В действующем законодательстве порядок формирования закупочных процедур и дальнейшей организации проведения закупок для государственных нужд регламентирован и отражен в Федеральном законе № 44. Система закупок, в соответствии со ст. 6 Федерального закона № 44, основывается на следующих принципах: открытости, прозрачности информации, обеспечения конкуренции, профессионализма Заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы, ответственности за результативность, эффективности осуществления закупок.

Понятия «формирование закупочных процедур» и «организация проведения закупок» отличаются между собой этапами, в рамках которых данные понятия применяются:

1) Формирование закупочных процедур.

Является этапом подготовки документов для планирования осуществления процедуры закупки в будущем и подтверждения финансовой возможности оплаты по контракту.

Формирование закупочной процедуры начинается с получения информации о лимитах на проведения закупки в рамках статьи расходов по организации Заказчика и подготовки расчета НМЦК. В свою очередь, процесс подготовки расчета НМЦК, а также все необходимые действия Заказчиком для его проведения, регламентированы и основываются на выполнении Методических рекомендаций, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» [27] (далее – Методические рекомендации). Методические рекомендации полностью определяют порядок действий Заказчика для выполнения расчета НМЦК:

выбор метода для проведения расчета, способы получения ценовой информации и порядок ее применения.

Самым популярным в использовании Заказчиками метод является метода анализа рынка. При использовании данного метода, Заказчик анализирует рыночные цены товара или услуги в рамках закупки. Для проведения данного анализа необходимо направить запросы неопределенному кругу лиц или конкретным организациям для получения от них цены и информации о сроках, в соответствии с которыми будет поставлен товар или оказана услуга. Ответ коммерческой организации с ценовым предложением не является офертой обязательной к исполнению, но позволяет проанализировать рыночную информацию. Методическими рекомендациями указано, что кроме получения коммерческих предложений, Заказчику стоит анализировать цены по исполненным контрактам. Это означает, что при планировании закупки возможно посмотреть, как другие Заказчики ранее проводили закупки на аналогичные работы или закупку аналогичных товаров и использовать цены по таким контрактам для дополнительного анализа рынка. Ценовая информация используется только по контрактам, исполненным за последние 3 (три) года без каких-либо нарушений. При этом анализ исполненных контрактов считаю не только важным для Заказчика, но и необходимым по следующим основаниям:

- В случае анализа контракта, заключенного по итогам проведения аукциона на понижение НМКЦ, Заказчик получает возможность анализа ценовой информации, сложившейся по итогам проведения торгов;

- Возможность анализа технических заданий по аналогичным процедурам. Задача Заказчика варьировать между требованиями законодательства и способностями исполнителей по контрактам. Например, проанализировав ряд контрактов на поставку товаров иностранной продукции, Заказчик может получить важную информацию о примерных возможных сроках поставки такой продукции. Несмотря на понятно

составленную документацию, конкурентную цену, потенциальный участник закупки может отказаться от участия в торгах на невыгодных условиях, на условиях, когда имеется возможность просрочки исполнения. Негативным моментом может также являться направленная жалоба в антимонопольный орган при указании таких сроков. Распространенное нарушение ограничения конкуренции – указание слишком коротких сроков, когда исполнителю необходимо поставить большой объем товара на следующий день или 2 (двух) дней после заключения контракта. При этом законодательно установлено, что участник закупки не должен иметь товар в наличии при подаче заявки. Анализ реальных сроков возможен при рассмотрении аналогичных контрактов;

- Возможность направления приглашения для участия в процедуре исполнителям по другим контрактам. Особенно актуально для закупок, опубликованных в конце года. Рассмотрим на примере закупки бумаги. Это ежегодная закупка, каждый год на ее осуществление выделяются определенные денежные средства. С учетом особенностей финансирования, Заказчику необходимо опубликовать, заключить контракт, получить бумагу и произвести оплату в текущем году. Дополнительные приглашения организациям дает возможность увеличения количества участников на торгах, возможном дополнительном снижении;

- Возможность анализа документации о закупке. Заказчик в своей работе руководствуется требованиями Федерального закона № 44 и многих других нормативно-правовых актов, рекомендаций, разъяснений, ограничений, региональных документов, утвержденных правил. Указанная нормативно-правовая база постоянно обновляется, меняются требования в документации, по различным товарам и работам вводятся ограничения. Указать требования в документации с нарушением грозит Заказчику не только денежным штрафом и в этой связи, в целях предупреждения ошибок, стоит анализировать положения исполненных контрактов;

- Анализ жалоб, поступающих при проведении аналогичных закупок. Заказчик имеет возможность проанализировать по каким основаниям жалуются участники при проведении закупки и предупредить поступление жалоб.

После утверждения и подписания расчета, процедуру закупки необходимо запланировать. В соответствии с ч.1 ст.16 Федерального закона № 44, планирование закупок осуществляется посредством формирования, утверждения и ведения планов-графиков. Не запланированные закупки в установленном порядке и не включенные в планы-графики, публикации не подлежат, и заключить контракт по таким процедурам не представляется возможным, является нарушением, заключенный контракт возможно признать ничтожным.

В планы-графики закупок включаются основные сведения о планируемых закупках, основной информации о них: наименование закупки, цена, сроки публикации, в том числе и по завершенным процедурам, информация об объеме финансовых средств учреждения.

При публикации (размещении на ЕИС), план-график проходит финансовый контроль уполномоченным учреждением, подтверждающий наличие средств для осуществления закупок. Аналогичный контроль осуществляется также и при заключении контракта (размещении контракта на ЕИС, а также при внесении изменений в заключенные контракты).

2) Организация проведения закупок является следующим этапом после подтверждения возможности осуществления запланированной процедуры, в том числе возможности финансовой.

На данном этапе проводится подготовка необходимой документации (а также документов являющиеся неотъемлемой часть такой документации) для проведения закупки. Именно на данном этапе выявляется большое количество нарушений, в том числе с признаками коррупционных составляющих. В докладе Правоприменительной практики по итогам 3

(третьего) квартала 2019 года, опубликованном Московским Управлением Федеральной антимонопольной службы России [20], в рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности, указаны виды нарушений, выявленных при рассмотрении жалоб в 1-3 квартале 2019 года, при этом нарушения идентичны нарушениям за аналогичный период 2018 года, среди них:

- нарушение порядка выбора способа определения поставщика;
- установление требований в документации, влекущих ограничение количества участников;
- предъявление требований к участникам и к составу заявок без учета изменений законодательства;
- нарушения порядка при публикации информации на ЕИС.

В целях предупреждения ряда нарушений при формировании документации Заказчики в разных субъектах Российской Федерации используют специализированные информационные системы, интегрированные с ЕИС. Например, в Московской области такая система называется Единая автоматизированная система торгов Московской области (ЕАСУЗ МО), в Москве - Единая Автоматизированная Информационная Система Торгов города Москвы (ЕАИСТ). Данные информационные системы:

- помогают Заказчикам при формировании планов-графиков, формирования документации и содействия при публикации закупок, размещение документов исполнения по контрактам, отслеживание всех возможных сроков, в целях предупреждения нарушений;
- возможность осуществления аналитики, формирования отчетности;
- организациям, осуществляющим ведомственный контроль (проверки учреждений) - удобство доступа к документам в рамках закупки и ее исполнения.

Для сравнения западного опыта в США используется аналогичная по принципу помощи заказчику при публикации и исполнении контракта,

система - Федеральная система данных о закупках [38]. Государственные агентства, в свою очередь, несут ответственность за информацию о закупках через Федеральную систему данных о закупках. При этом стоит отметить, что через данную систему можно проанализировать влияние закупок на экономику страны [39].

Данные системы активно развиваются и совершенствуются. Заказчикам по ряду закупок есть возможность использования стандартизированного технического задания, типового контракта, сформировать расчет НМЦК и другие возможности.

Главными задачами в текущий период становятся с одной стороны упрощение работы для сотрудника (контрактного управляющего, специалиста контрактной службы), с другой стороны ограничение возможности самостоятельного редактирования ряда документов в целях предупреждения коррупционных правонарушений. В этой связи также разработана библиотека типовых контрактов, активно пополняемая новыми утвержденными документами в различных сферах и определяющие случаи, и условия применения типовых контрактов. Типовые контракты разрабатываются соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.07.2014 года № 606 «О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения» [23], а также в соответствии с ч.11 ст.34 Федерального закона № 44. Использование типового контракта при наличии в библиотеке является обязательным требованием.

Особая роль в предотвращении коррупции в системе государственных и муниципальных закупок возложена на механизм урегулирования конфликта интересов, а также на развитие конкуренции среди поставщиков [11, с. 180].

Ни одно государство не располагает в настоящее время действенными средствами противостояния коррупции как показывает изучение

законодательства и практики борьбы с коррупционными проявлениями [9, с. 234]. Продолжение формирования методической и нормативно-правовой базы и ее совершенствования, активное обсуждение и представление результатов заинтересованными участниками закупок обеспечит уменьшение случаев нарушений в сфере закупок.

Изучение зарубежного опыта реализации средств предупреждения и пресечения коррупции в государственной гражданской службе показывает, что многие государства сформировали меры предупреждения и пресечения коррупции, не зависящие от национальной специфики [14, с. 77].

### **1.3 Зарубежный опыт организации проведения государственных закупок (на примере Соединенных штатов Америки)**

Наибольшую роль в развитии системы государственных закупок играет США, которая выпустила первый закон по регулированию сферы закупок в 1792 году [3, с. 2].

При разработке проекта Федерального закона № 44-ФЗ часть идей заимствована из законодательства США, в том числе и сам термин «контрактная система». Данная практика является рациональным решением и заимствует опыт организации государственных закупок в развитых странах. При этом необходимо внимательно и эффективно использовать зарубежный опыт ввиду особенностей системы государственного управления в России.

Федеральная контрактная система США (далее – ФКС США), имеющая свой исторический путь формирования, является одной из современных и эффективных систем организации государственных закупок в мире. ФКС США основана на детальной регламентации организации и проведения закупочных процедур: планирование и размещение закупок, порядок и контроль за исполнением контрактов, оценка результатов исполнения контрактов в полном объеме, и включает все основные структурные элементы, необходимые для полного регулирования государственных

закупок: детальное правовое регулирование посредством системы актов, регламентирующих нормы, правила и процедуры осуществления закупок; распределение полномочий и ответственности между органами власти и должностными лицами, осуществляющими закупочный процесс; библиотеку типовых контрактов и стандартизированных спецификаций используемых при формировании закупки; современные информационные системы.

ФКС США регулируется двумя уровнями документов: законодательных и нормативно-правовых актов. Первый уровень - система федеральных законов. При этом законы не влияют на проведение закупок, но определяют основные условия и возможность финансирования.

Второй уровень - подзаконные акты ведомств, уполномоченных в сфере регулирования, организации и контроля закупок. Свод условий и правил составляет Федеральные закупочные правила (The Federal Acquisition Regulation) (далее – закупочные правила США). Данные правила содержат около 4300 тысяч норм и правил, детально регулирующих единый цикл планирования, размещения и исполнения государственного заказа. [1, с. 1] Закупочные правила США опубликованы на официальном сайте Правительства. Правила состоят из набора нормативных актов, регулирующих процесс закупок. Этот процесс включает следующие этапы:

- определение объемов нужд и планирование закупок;
- размещение закупки и последующее заключение контракта;
- обеспечение исполнения контрактов и контроль.

Закупочные правила США регулируют деятельность государственных служащих на каждом этапе проведения закупочной процедуры и состоят из 8 (восьми) глав с общими требованиями, условиями, особенностями и регламентированным порядком проведения различных этапов процедур закупок: планирование, выбор способа осуществления закупки и типов заключаемых контрактов до управления процессом исполнения контракта, проведения аудита и специальных условий контрактов (главы G и H).

Цель принятия данного свода правил – обобщение и консолидация многочисленных положений о закупках отдельных федеральных ведомств в унифицированный набор стандартов, которые применялись бы всеми. Официально не рекомендуется утверждать дополнения к Федеральным закупочным правилам на уровне отдельных учреждений и ведомств, однако на практике почти все ключевые федеральные исполнительные органы уровня департаментов (министерств) США используют собственные дополнения к правилам, которые содержат дополнительные ограничения и требования к исполнителям контрактов. Одним из наиболее известных дополнений являются Дополнения Департамента обороны США.

Закупочные правила США регулярно совершенствуются, в том числе ввиду технического прогресса и развития информатизации, технологий в информационно-телекоммуникационной сети интернет, а также изменениями законодательства и нормативной базы США. Предлагаемые изменения перед утверждением размещаются в Федеральном регистре на сайте [www.federalregister.gov](http://www.federalregister.gov) [37]. Именно таким образом, планируемые изменения проходят общественную экспертизу, срок - не менее 60 (шестидесяти) календарных дней.

Ключевую роль в организации и функционирования федеральной контрактной системы, планирования и организации проведения закупок играет Офис федеральной закупочной политики. При этом присутствует обязательный для каждого чиновника принцип служебных видов деятельности и этического поведения [10, с. 422].

Руководители делегируют свои полномочия контрактным офицерам, исполняющие свои функции периодически, либо на постоянной основе.

Проведение закупки включает 3 (три) этапа: размещение, управление и прекращение действия федерального контракта. Особое внимание хочется обратить на должностных лиц ФКС США ответственных за участие в вышеуказанных процессах, такая должность называется «контрактный

офицер». Стоит отметить, на каждом из этапов это 3 (три) различные категории контрактных офицеров:

- контрактный офицер по размещению заказов/ заключению контрактов;
- контрактный офицер по управлению контрактами;
- контрактный офицер по прекращению контрактов.

При этом в отдельных случаях полный цикл проведения закупочной процедуры может осуществляться и одним контрактным офицером.

Исключительно контрактные офицеры имеют право подписывать контракты от имени федеральных органов, кроме этого, наделены полномочиями по организации и проведению закупок:

- выбирают способы осуществления закупки;
- тип заключаемого контракта в рамках установленных ограничений;
- рассчитывают начальную цену контракта;
- устанавливают условия о приостановлении и возможности досрочного прекращения (расторжения) контракта;
- другие особенности закупок и условия контрактов.

Любые действия контрактного офицера за пределами круга его полномочий не обязывают соответствующий федеральный орган к их исполнению. Предполагается, что подрядчик по контракту должен знать об исчерпывающих полномочиях контрактного офицера и не будет выполнять его требования по вопросам, находящимся за пределами его компетенции.

Документ, определяющий полномочия и задачи контрактных офицеров - сертификат назначения на должность контрактного офицера.

В контрактной системе США четко разграничили возможности должностных лиц, занятых в процессе организации и проведения закупки. Однако в Департаменте обороны, в военных и силовых ведомствах, в Департаменте энергетики и NASA контрактный офицер организует полный цикл процесса закупки и отвечает за все этапы. В остальных учреждениях

полномочия контрактных офицеров разделены, для проведения закупок назначаются 3 (три) офицера с соответствующими компетенциями: размещение закупки, исполнение контракта и его прекращение (ввиду его полного исполнения или расторжения).

Для проведения консультаций, выполнения технических функций контрактные офицеры делегируют свои полномочия техническим представителям. Технические представители осуществляют взаимодействие между заказчиком и участником закупки или исполнителем по контракту. То есть личное общение с контрактным офицером у участника закупки отсутствует. В контрактной системе США заключение контракта имеет следующие экономические модели (разновидности): контракты с указанием твердой цены и возмещения затрат. Допускается использование так называемых гибридных контрактов. Должностными лицами, имеющие право на размещение и ведение работы в рамках заключенных контрактов являются контрактные офицеры с соответствующими сертификатами.

Также важнейшую роль играют сертифицированные публичные бухгалтеры. Функционал сотрудников заключается не только в том, чтобы заключить контракт, но и своевременно предупреждать риски увеличения сметной стоимости контракта, мониторинг затрат при исполнении контракта. Сертифицированные публичные бухгалтеры представляют Заказчику отчеты о проведенной деятельности каждый квартал. Поставщики и подрядчики составляют и детализируют план с подробным графиком исполнения и ведения государственного контракта, который помогает в итоге сопоставить итоговый результат с поставленными целями и произведенными затратами.

В целях сбора и исключения дублирования информации в сфере государственных закупок США было принято и введено в работу решение об интеграции контрактов штатов и создании Единой информационной системы закупок (UPIS). Благодаря информационной системе упростился поиск информации: ключевых факторов, типовых контрактов, ранее используемых

договоров и информации о поставщиках товаров, работ и услуг. Разработанная информационная система включает в себя поиск, защита и дешифровка информации. Участники закупок могут ознакомиться и сравнить процедуры с аналогичными, получить информацию о возможных участниках закупки.

## **Глава 2 Законодательная база противодействия коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок**

### **2.1 Коррупционные правонарушения на каждом из этапов проведения закупочной процедуры**

Обсуждение нарушений в сфере закупок в Российской Федерации проводится с целью предупреждения возникновения аналогичных недостатков и нарушений, их своевременное устранение. Одной из таких организаций проводящий анализ является Федеральное казначейство.

29.05.2020 года Федеральным казначейством опубликовано письмо № 07-04-05/21-10615 «О направлении обобщенной информации по результатам контрольных мероприятий» с обзором недостатков и нарушений, выявленных в рамках проведенных мероприятий по направлению работы осуществления контрольных мероприятий Федеральным казначейством во 2 (втором) полугодии 2019 года.

Данный обзор имеет системным характер, формируется каждое полугодие в целях принятия мер, направленных на предупреждение возникновения аналогичных нарушений и их своевременное устранение.

Непосредственно ч.6 посвящена нарушениям на каждом из этапов проведения закупочной процедуры, выявленных при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также недостаткам выявленных в ходе работы.

Основные виды выявленных нарушений:

1. Нарушение обоснования начальной (максимальной) цены контракта (далее – НМЦК).

1.1. Заказчиками определена НМЦК с нарушением требований, в соответствии с ч.2, 3, 5 ст. 22 Федерального закона № 44:

1.1.1. Расчет НМЦК произведен с использованием информации о ценах товаров, работ, услуг, которые не являются идентичными (однородными) товарам, работам, услугам, планируемыми к закупке (например, в части количества, описания характеристик таких товаров, работ, услуг).

Данный вид нарушения возможно разделить как на допущенные ошибки специалистов при расчете НМЦК и как целенаправленные действия заинтересованных лиц в целях увеличения стоимости в расчете НМЦК, являющихся коррупционным нарушением.

Разберем на примере формирования процедуры закупки на поставку товара, которая будет проводится с использованием электронного аукциона. При планировании процедуры закупки Заказчику необходимо внести в план-график основные условия осуществления закупки (планируемая дата осуществления закупки, сроки, др.), а также стоимость планируемого к закупке товара. В целях формирования стоимости НМЦК на поставку товара чаще всего в соответствии с Методическими рекомендациями Заказчик запрашивает коммерческие предложения у организаций, а также использует ценовую информацию из реестра исполненных контрактов (при использовании метода анализа рыночных цен). Получив коммерческие предложения, Заказчик вносит полученную информацию в расчет НМЦК и дополняет ценовой информацией из реестра контрактов. Главной особенностью является необходимость использования ценовой информации Заказчиками только из тех контрактов, которые исполнены в полном объеме, оплачены, к подрядчику в период исполнения контракта не применялись штрафные санкции (штрафы и пени), а также технические характеристики товара должны полностью соответствовать планируемому к закупке товару. В виду того, что неправильно выбранный для сравнения товар с отличающимися техническими характеристиками от планируемого к закупке

существенно влияет на стоимость за единицу товара и как следствие на НМЦК в целом. Также ряд товаров, несмотря на соответствие техническим характеристикам нельзя сравнивать, например, оригинальный и неоригинальный товар. Данное нарушение в целом относится к этапу планирования процедуры закупки и влияет на весь процесс организации закупки в целом.

2. Расчет НМЦК подготовлен на основании полученных коммерческих предложений, полученных у организаций, ранее не осуществляющих поставки идентичных товаров, работ, услуг (или вид деятельности, которых в соответствии с выпиской из ЕГРЮЛ не относится к поставке указанных товаров, работ или услуг).

При использовании метода анализа рыночных цен при формировании расчета НМЦК, Заказчик запрашивает коммерческие предложения у неопределенного круга лиц или конкретных организаций (различных правовых форм) направляя официальный запрос с приложением технического задания и информации о технических характеристиках (в случае поставки товара), а также иной документации позволяющей организации корректно определить объем товара, работ или услуг и соответствующую цену.

При получении коммерческих предложений Заказчик анализирует реестр контрактов, а также используя другие сервисы может определить заключала ли организация, представившая коммерческое предложение, государственные контракты, участвовала ли она в закупках, какой ее основной вид деятельности, насколько надежна в финансовом плане организация, не находится ли она в статуса «ликвидация». Однако ввиду отсутствия в обязательном законодательно закрепленном порядке данной проверки допускается такое нарушение. Как следствие данное нарушение возможно отнести к коррупционным правонарушениям, так как формирование НМЦК по информации от организаций, не имеющих опыта

участия в закупках дает возможность предположить о наличии сговора в процессе формирования цены. Для формирования расчета НМЦК требуется не менее 3 (трех) коммерческих предложений для анализа, все из которых фактически может сделать 1 (одна) организация от разных аффилированных между собой юридических лиц. С одной стороны, Заказчик планирует в возможно короткий срок получить коммерческие предложения для оперативного проведения процедуры закупки, с другой стороны коммерческая организация понимает, что чем выше будет НМЦК, тем вероятность получения большей прибыли при заключении контракта становится также больше. Такая же ситуация образуется и при сговоре на торгах, при этом организация оказывает содействие не только в подготовке коммерческих предложений, но и самой документации, а именно технического задания и приложений к нему (например, таблица для заполнения участниками с техническими характеристиками планируемого к поставке товара).

3. На основании полученной информации о ценах, используемой без учета схожих с условиями и требованиями документации о закупки и финансовых условий.

Особое внимание в рамках рассмотрения данного замечания стоит уделить проблеме не столько факта получения такой информации, а использования для дальнейшей работы некорректной информации, так как нарушения на этапе планирования, как уже ранее было указано, может сказаться на весь процесс организации процесса закупки в целом. При получении коммерческого предложения прежде чем использовать его как основу получения ценовой информации для дальнейшего использования в работе необходима проверка полученных данных. Данное нарушение также можно разделить на допущение ошибок (невнимательность контрактного управляющего или контрактной службы), а также направленное действие

недобросовестными Заказчиками в целях сокращения потенциальных участников закупки по причине предварительного сговора на торгах.

4. Заказчиками некорректно применены и (или) указаны в документах по обоснованию закупок методы обоснования НМЦК (является нарушением требований, ч. 1 ст. 22 Федерального закона № 44), предусмотренные частями 6 - 12 статьи 22 Федерального закона № 44. Так, например, при закупке товаров, работ, услуг Заказчики для обоснования НМЦК применяют нормативный метод при отсутствии утвержденной предельной цены на товары, работы, услуги, при этом требования законодательно установлены (ст. 19 Федерального закона № 44). А также, Заказчиками используют при расчете НМЦК иные методы обоснования НМЦК, при возможности применения, указанных в части 1 статьи 22 Закона о контрактной системе (например, Заказчики обосновывали НМЦК иным методом, тогда как была возможность применения, например, метода сопоставимых рыночных цен или другого метода для расчета). Данное нарушение установлено ч. 12 ст. 22 Федеральным законом № 44.

Данные нарушения являются ошибкой, допущенной контрактным управляющим (или контрактной службой) о при формировании процедуры закупки, а также вышестоящей организации согласующий план-график. При этом стоит отметить, что некорректно рассчитанная НМЦК влияет на весь процесс организации процесса закупки в целом.

5. Нарушение Порядка определения НМЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения, утвержденным приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 26.10.2017 года № 871н (далее - Порядок).

При расчете НМЦК на поставку (приобретение) лекарственных препаратов за цену единицы препаратов в нарушение требований не приняты минимальные значения цен, рассчитанные в соответствии с п. 3 Порядка.

В рамках рассмотрения данного нарушения закупка лекарственных препаратов - один из примеров. По своему смыслу закупка у единственного поставщика не является конкурентной процедурой.

В силу положений статьи № 34 Бюджетного кодекса РФ принцип эффективности использования бюджетных средств заключается в обязанности заказчика при планировании и осуществлении процедур закупок исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств, при этом достижения наилучшего результата. Необходимость использованием наименьшего объема средств означает, что при расчете НМЦК, в целях заключения контракта с единственным поставщиком, за основу необходимо использовать минимально предложенные цены (на пример, представленные на основании коммерческих предложений). При этом нарушение заключается в том, что многие Заказчики используют среднюю цену вместо самой низкой.

6. Нарушение отдельных положений и требований правил нормирования. В нарушение требований, установленных пунктом 5 Правил определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации [26] (далее - Правила № 1084), учреждениями своевременно не разработаны (и утверждены) индивидуальные для каждого работника или коллективные нормативы, в соответствии с обоснованием потребности, количества необходимых товаров.

Нормирование в закупочной деятельности считаю важным фактором прозрачности, позволяющий обосновать годовой объем и предоставить обоснованные подтверждения необходимости проведения закупки. Рассмотрим данный вопрос на примере государственных бюджетных учреждений города Москвы. Ежегодно учреждению утверждается план финансово-хозяйственной деятельности на текущий год и последующие 2

(два) года. Бюджетное учреждение получает денежные средства при выполнении плановых показателей государственного задания. В силу положений статьи № 34 Бюджетного кодекса РФ, в виду необходимости исполнения положения данной статьи с использованием наименьшего объема средств нормирование должно проводиться во всех организациях без исключения. С учетом процесса утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности ежегодно, а также с учетом однотипности закупочных процедур для собственных нужд каждое бюджетное учреждение имеет представление об объеме и характеристиках товаров, работ и услуг для собственных нужд (например, ежегодно для нужд учреждения закупается бумага, картриджи, канцелярские товары и исходя из количества сотрудников организация может рассчитать норму потребления и предельные цены по таким товарам).

7. В качестве недостатков при осуществлении закупок и подготовки расчета НМЦК (с учетом обоснования расчета) выявлены следующие факты:

- отсутствие прозрачности ценообразования товаров, работ, услуг, а именно, отсутствия расчета затрат стоимости по каждому виду затрат (например, отсутствует перечень и цена в спецификации, входящих в состав работ; отсутствует цена каждой составной части, входящей в состав услуги);

- определения накладных расходов без необходимости учета их детализации и расчетов;

- использования ценой информации в полной мере не соответствующих рыночным ценам (завышение НМЦК);

- использования для определения НМЦК ценой информации из коммерческих предложений, полученных от аффилированных лиц (организаций, имеющих в составе учредителей одних и тех же лиц, один и тот же адрес регистрации, др.);

- использования усредненных данных для определения НМЦК без проведения расчета этих данных и подтверждения источников их формирования.

Указанные недостатки создают риски при формировании закупки завышения НМЦК, что в свою очередь влечет неэффективное расходования денежных средств.

## 8. Нарушения в ходе заключения и исполнения контрактов.

8.1. Заказчиками вносились изменения в контракт (заключение дополнительных соглашений) в существенные условия, что повлекло:

- существенное увеличение размера аванса;
- увеличение срока исполнения контракта (его этапов).

Является нарушением требований ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 44.

8.2. Нарушение ч. 7 ст. 34 Федерального закона № 44 и условий контрактов. Заказчиками:

- за несоблюдение сроков исполнения обязательств в рамках исполнения контрактов не велась претензионная работа (не начислялись штрафы и пени);

- неверно рассчитывались суммы штрафов и пени за нарушение исполнения обязательств по контрактам (например, сумма пени Заказчиками рассчитывалась от цены этапа контракта, уменьшенной на сумму исполненных обязательств, а не от цены контракта, уменьшенной на сумму исполненных обязательств).

8.3. Не начислялись и не взыскивались штрафы за нарушение сроков и ненадлежащее исполнение обязательств по контракту. Является нарушением ч. 8 ст. 34 Федерального закона № 44, п.3 Правил № 1042, а также условий заключенных контрактов.

8.4. В нарушение п. 1, 2 ч. 1 ст. 94 Федерального закона № 44, Заказчиками:

- осуществлена приемка товаров, работ или услуг, не соответствующих условиям контракта (например, технические характеристики принятых товаров не соответствуют характеристикам товаров не соответствует условиям контракта и/или проектно-сметной документации, являющейся неотъемлемой частью контракта);

- приемка работ, не предусмотренных условиями контракта (например, приняты и оплачены строительные работы, при этом часть работ не предусмотрено проектно-сметной документацией, которая в свою очередь является неотъемлемой частью заключенного контракта);

- приемка и соответствующая оплата не поставленных товаров (или поставленный не в полном объеме), не выполненных работ (или части работ), не оказанных услуг в полном объеме.

8.5. Заказчиками информация об изменении и (или) исполнении государственных контрактов не размещалась в реестре контрактов, заключенных Заказчиками, Единой информационной системы в сфере закупок, либо размещалась с нарушением установленного срока. Является нарушением ч. 3 ст. 103 Федерального закона № 44, п. 12 Правил ведения реестра контрактов, заключенных Заказчиками, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 года № 1084.

Коррупционные правонарушения возможны на каждом из этапов проведения закупки. Формирование прозрачной системы закупок, основанной на принципах добросовестности, конкуренции, экономии денежных средств, должно быть приоритетной задачей каждого учреждения.

## **2.2 Предупреждение и противодействие коррупции в сфере государственных закупок в Российской Федерации**

Процесс предупреждения коррупционных правонарушений и противодействия коррупции в целом в сфере государственных закупок в России должен иметь комплексный подход. В рамках магистерской

диссертации основное внимание уделяется этапам планирования и публикации процедур закупок. Считаю их самыми важными этапами по следующим основаниям:

- именно на этапе планирования публикации конкурентных процедур есть возможность предупреждения ряда нарушений;

- на этапе публикации (размещение процедуры на ЕИС) появляется возможность в свободном доступе ознакомиться документацией (в том числе проекта планируемого к заключению контракта и других документов, являющихся неотъемлемой частью документации) и, при выявлении нарушений, иметь возможность противодействия нарушениям.

В отношении мер по контролю и предупреждению нарушений в сфере закупок можно выделить основные направления:

1. Деятельность контрольных органов (антимонопольной службы);
2. Общественное обсуждение закупок;
3. Применение штрафных санкций в отношении организаторов закупок;
4. Платформы общественного контроля;
5. Обязательное прохождение обучения в сфере закупок специалистов, занятых в организации и проведении закупок;
6. Внутренняя работа учреждений по предупреждению нарушений.

Стоит отметить, коррупционные практики должны решительно пресекаться как непосредственно правоохранными органами, так и антимонопольной службой, обладающей методиками расследования случаев сговоров, когда они обеспечиваются связями с чиновниками [2].

Рассмотрим каждое из указанных направлений:

1. Деятельность контрольных органов (антимонопольной службы).

После публикации извещения о проведении закупочной процедуры на ЕИС в свободном доступе потенциальные участники могут ознакомиться с документацией и принять решение об участии в закупке. В целях принятия

решения проводится анализ не только возможности участия в процедуре (соответствия критериям к участникам), финансовым возможностям для осуществления дальнейшей поставки товара или оказания услуг, но и соответствия документации действующему законодательству, в том числе и по причинам возможной, с точки зрения участника закупки, ограничения конкуренции со стороны Заказчика. До подачи заявки на участие в торгах, потенциальный участник имеет возможность:

- подать запрос на разъяснение положений документации. На примере проведения электронного аукциона регулируется ч.3 ст. 65 Федерального закона № 44, в рамках которого участник может подать не более 3 (трех) запросов на разъяснение. В соответствии с ч.4 ст. 65 Федерального закона № 44 Заказчик обязан разместить ответ на ЕИС, при этом разъяснения положений документации об электронном аукционе (ответ на запрос) не должны изменять ее суть;

- подать жалобу в антимонопольный орган для рассмотрения и принятия соответствующих мер.

Уполномоченным органом на рассмотрение наличия нарушений при организации и проведения закупок, согласно ст. 18.1 Закона о защите конкуренции [30] является Федеральная антимонопольная служба России и его территориальные органы (далее – ФАС). Усилия ФАС России направлены на предотвращение и пресечение ограничивающих конкуренцию действий со стороны хозяйствующих субъектов, субъектов естественных монополий и органов власти.

При этом для рассмотрения жалобы антимонопольным органом, участник торгов имеет возможность подать жалобу на разных этапах проведения закупки:

- 1) В период приема заявок, в связи с возможными нарушениями в документации, а также проект контракта (договора);

2) В период работы комиссии. Не редки случаи подачи жалобы на оспаривание действий (решения) комиссии Заказчика по итогам торгов на предмет отклонения организации-участника от торгов, жалобы на другого участника.

3) В период заключения контракта организация-победитель может подать жалобу в том числе на внесение изменений в проект контракта (договора) в случае не достижения договоренности путем направления протокола разногласий при заключении контракта.

Отдельно хочется остановиться на вопросе рассмотрения жалоб. После обращения заявителя (или его представителя) к членам комиссии, озвучивания возражения представителя Заказчика, ответов на уточняющие вопросы комиссии, члены комиссии принимают решение в следующем виде: жалоба является обоснованной, является необоснованной, Заказчику выдается или не выдается предписание об устранении выявленных замечаний. Вопрос о применении штрафов в отношении должностных лиц рассматривается отдельно. При этом стоит отметить вне зависимости от характера жалобы члены комиссии антимонопольного органа могут принять решение о внеплановой проверки процедуры закупки и рассмотреть не только требования документации, но и заявки всех участников.

Заседания проходят в очном формате, на котором присутствуют члены комиссии, представители Заказчика и участника закупочной процедуры, также возможно присутствие третьих лиц, например, представитель общественной организации, студенты, сотрудники различных учреждений. До начала заседания, члены комиссии проверяют соответствующие документы лиц, имеющих право представлять интересы (паспорт и доверенность). В день рассмотрения жалобы, на заседании комиссии, стороны излагают свои доводы, проводится аудиозапись заседания. При необходимости члены комиссии задают уточняющие вопросы, могут перенести заседание комиссии в связи с вновь открывшимися

обстоятельствами. Антимонопольный орган по итогам заседания принимает решение о признании жалобы обоснованной с выдачей/без выдачи предписания, необоснованной. Свое решение антимонопольный орган озвучивает в день рассмотрения. В случае несогласия с решением антимонопольного органа, заинтересованное лицо в праве обжаловать решение в судебном порядке.

Распространение коронавирусной инфекции (COVID-19) 2020 года в свою очередь внесла соответствующие коррективы и в порядок проведения заседаний ФАС при рассмотрении жалоб в сфере закупок. В виду невозможности проведения очных заседаний в связи с эпидемиологической ситуацией, заседания проводились с использованием формата видеоконференций. Жалобы к этому моменту уже было возможно подать и в электронном формате. Для этих целей, заявитель подписывает жалобу электронной цифровой подписью и направляет на электронную почту. В этой связи Федеральной антимонопольной службой опубликовано информационное сообщение 03.04.2020 № ИА/27895/20 участникам контрактной системы по переходу проведения заседаний комиссии в режим онлайн и об особенностях работы участников. Направляемые документы для рассмотрения должны быть подписаны электронной цифровой подписью, за исключением случаев ее отсутствия по уважительной причине. С 06.04.2020 года заседания Комиссий ФАС России по центральному аппарату и в территориальных управлениях ведомства уже проходили в режиме видеоконференцсвязи.

С учетом развития информационных технологий, а также необходимости оптимизации временных ресурсов организации, использование формата видеоконференции стало своевременным решением со стороны антимонопольного органа. Нередко в антимонопольный орган подают жалобы организации, находящиеся фактически в другом регионе. При этом данные организации могут осуществлять свою деятельность на

территории всей России, например, разработка компьютерных систем, строительство, поставка товаров, доставка которых осуществляется с преодолением существенного расстояния. Именно для таких организаций формат онлайн конференций более удобен, так как существенно снижаются затраты на участие в заседании, а именно: нет необходимости затрат на поездку до антимонопольного органа, при необходимости проживания сотрудника, в случае переноса заседания. Считаю, что цифровизация отдельных процессов, таких как онлайн заседания антимонопольного органа, должны быть следствием прогресса, а не его вынужденной мерой.

Ежеквартально ФАС России публикует отчет о правоприменительной практике, в который также включено рассмотрение дел о защите конкуренции, детально разбираются обстоятельства дел, делаются выводы и обоснование правовой позиции. Не редко результаты отчета подлежат дальнейшим исследованиям и использования для всестороннего обсуждения по итогам научно-практических конференций.

## 2. Общественное обсуждение закупок.

Необходимость проведения обязательного общественного обсуждения закупок предусмотрена ст. 20 Федерального закона №44. В свою очередь порядок такого проведения регламентирован Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.12.2019 № 1635 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Правила общественного обсуждения закупок) [25].

Возможность осуществления права на обсуждение появляется у общественности уже на стадии планирования процедуры закупки, а именно реализовать право обсуждения и предложений о ее целесообразности проведения, обсудить условия осуществления закупки и начальную (максимальную) цену планируемого к заключению контракта (договора). Причем закупки, подлежащие в соответствие с действующим

законодательством общественному обсуждению в обязательном порядке и не могут быть осуществлены с нарушением такого порядка.

Общественное обсуждение проводится в случае осуществления закупок путем проведения конкурсов и аукционов при начальной (максимальной) цене контракта, составляющей или превышающей 1 млрд. рублей, за исключением закупок, указанных в п. 2 Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок (например, в рамках государственного оборонного заказа). На региональном и муниципальном уровне могут быть установлены дополнительные случаи обсуждения закупок.

В обязательном общественном обсуждении закупок может в праве принять участие любой желающий, законом не ограничен круг лиц участников обсуждения.

По результатам обязательного общественного обсуждения закупок, в соответствии с ч. 1,2 ст. 20 Федерального закона № 44, могут быть внесены изменения в планы-графики, документацию или принято решение об отмене проведения закупки.

### 3. Применение штрафных санкций в отношении организаторов закупок.

При выявлении случаев нарушения Федерального закона № 44 штрафные санкции выставляются не Заказчикам, а лишь их должностным лицам - что логично в том смысле, что вызывало бы противоречие процедура взыскания штрафов в пользу бюджета из бюджетных средств.

Система штрафных санкций отражена в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 года № 195-ФЗ (далее – КОАП) [15]. Обзор внесения изменений в данный документ показывает динамику ежегодного обновления информации и совершенствования данного документа.

### 4. Платформы общественного контроля.

Общественные организации являются платформами для общественного контроля за организацией и проведением закупок органами государственной власти и компаний с долей участия государства. Принять участие в проекте и его развитии может любой желающий. Основная задача - помочь государству, как экономического и финансовому комплексу, оптимизировать (сэкономить) бюджетные средства и предупредить коррупционные нарушения в сфере закупок.

Одной из таких общественных организаций является «Бюро расследований Общероссийского народного фронта», организованного на базе проекта Общероссийского народного фронта «За честные закупки».

По информации размещенной на официальном сайте проекта [8], за 6 (шесть) лет работы организация:

- Объединила на одной площадке к проведению работы по контролю за предупреждением нарушений в сфере закупок более 14 000 активистов со всей страны;
- Отменено закупок и устранено нарушений на общую сумму более 315 млрд. рублей;
- 450 млрд. рублей – сумма выявленных закупок с признаками антиконкурентных соглашений;
- 90 млн. рублей составил самый крупный штраф, выплаченный участниками сговора по сигналу активиста проекта;
- Организация Антикоррупционных форумов с привлечением специалистов в сфере закупок. Более 10 000 человек приняли участие в форумах данного проекта.

Проведение такого плана работ общественными организациями крайне важно в целях предупреждения нарушений в сфере закупок. Именно в данных организациях есть возможность рассмотреть данный вопрос с привлечением квалифицированного специалиста в данной области для дальнейшей работы.

В том числе привлечение внимание людей, которым не безразлично целевое использование денежных средств дает возможность всестороннего наблюдения за процессом проведения закупок.

Отдельно выделить хотел бы организацию и проведение антикоррупционных форумов. Ежегодная организация таких мероприятий объединяет специалистов в сфере закупок и является платформой для обсуждения итогов проведенной работы, всестороннему обсуждению текущих проблем, и формирования будущих задач. Как ранее отмечалось, самой масштабной в России считается выставка-форум «Госзаказ». В результате проведения таких мероприятий по итогам реализуются внесение изменений в нормативно-правовые документы, проводится дополнительная методическая работа, вырабатываются новые решения для совершенствования механизма проведения закупочных процедур.

5. Обязательное прохождение обучения в сфере закупок специалистов, занятых в организации и проведении закупок.

В России закупки должны проводиться исключительно квалифицированными специалистами, имеющие соответствующее образование в сфере закупок. Данное положение регламентируется ч. 6 ст. 38 Федерального закона № 44, а именно: должны иметь высшее образование в области закупок или дополнительное профессиональное образование (повышение квалификации или профессиональная переподготовка в сфере закупок).

В этой связи работникам, планирующих свою деятельность в сфере закупок необходимо на выбор:

- Получение высшего профессионального образования в сфере закупок;
- Обучение в рамках профессиональной переподготовки;
- Обучение в рамках повышения квалификации с периодическим прохождением повторного обучения.

Многие государственные и коммерческие организации также проводят в рамках программ обучения по закупкам различные курсы, семинары, по окончании которых выдается соответствующий документ, подтверждающий прохождение обучения.

Требования также относятся и при работе с информационными системами, потому как теоретических знаний недостаточно для работы, нужна и практика. На примере Москвы, для работы в системе ЕАИСТ, сотруднику предварительно необходимо пройти обучение и получить соответствующий сертификат, имеющий срок действия, а также в процессе работы проходить дополнительные курсы при обновлениях данной системы. Получение сертификата в Москве схоже с требованиями к контрактным офицерам в США. Разница состоит в том, что в США сертификат подтверждает знания и содержит полномочия контрактного офицера, в Москве - только подтверждающий прохождение обучение документ. В Московской области, для специалиста в сфере закупок, для получения доступа и начале работы в системе ЕАСУЗ, достаточно получить логин и пароль, направив заявку от учреждения. Обучение при желании возможно пройти самостоятельно, при этой решением вопросов технических проблем, занимается техническая поддержка, которая периодически проводит семинары для Заказчиков.

Данные меры направлены, в первую очередь, на повышение уровня знаний. Для выполнения работы, связанной с размещением государственного заказа в современных реалиях, а также предоставления услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, необходимо быть специалистом и своевременно повышать уровень профессиональных компетенций. Существенную роль в повышении уровня компетенции сотрудников играет получение дополнительного образования, что также является фактором предупреждения коррупционных правонарушений в сфере закупок.

## 6. Внутренняя работа учреждений по предупреждению нарушений.

В целях предупреждений нарушений, организации утверждают внутренние документы:

- Должностные инструкции контрактных управляющих. В данном документе регламентируется порядок действий контрактного управляющего, его прав и обязанностей;

- Положение об структурном подразделении (например, Положение об Управлении закупок. В случае если Заказчик создает контрактную службу, данное положение регламентирует права и обязанности каждого из лиц, работающих в управлении. Положение призвано разделить полномочия или делегировать отдельные полномочия лиц, выполняющие задачи, связанные с закупками;

- Внутренние регламенты противодействия коррупции. Документ регламентирующий последовательность действий сотрудников при выявлении фактов нарушения законодательства и их предупреждения;

- Организация работы членов комиссии. Действующим законодательством определено количество лиц, задействованных при рассмотрении заявок, подписании документов, в том числе документов приемки, и регламентируется ч.3 ст.39 Федерального закона № 44. Заказчик должен включить преимущественно лиц, обладающих достаточными знаниями в сфере закупок и наличия документа, подтверждающего такие знания (высшее образование в сфере закупок, профессиональная переподготовка или повышение квалификации в сфере закупок). Например, при проведении электронного аукциона должна быть сформирована комиссия из 5 (пяти) человек, при это правомочна осуществлять свои функции в присутствии на заседании более 50% участников. Считаю важным периодическую смену членов комиссии в целях исключения сговора членов комиссии и привлечения незаинтересованных лиц.

### **2.3 Зарубежный опыт противодействия коррупционных правонарушений при организации государственных закупок (на примере Соединенных штатов Америки)**

Одной из особенностей антикоррупционной стратегии в США является отсутствие иммунитетов должностных лиц. В Конституции США получение взятки относится к разряду особо тяжких преступлений, за совершение данного преступления даже Президенту может быть объявлен импичмент. Начало противодействия коррупционным правонарушениям в США - 70е года прошлого столетия.

В 1977 году принимается нормативно-правовой документ «Акт о зарубежной коррупционной практике», ставший первым законом против коррупционных правонарушений. Закон был принят после выявленных фактов осуществления международных деловых операций в целях обналичивания денежных средств.

За годы совершенствования механизма антикоррупционной системы, сегодня в США одна из ведущих в мире и передовых систем правоохранительных органов.

Закон RICO [40] позволяет спецслужбам конфисковать любую незаконно полученную прибыль, а также имеют возможность предъявить иск о возмещении ущерба в тройном размере частным лицам, пострадавшим в результате преступной деятельности конкретных лиц.

С целью усиления мер по борьбе с коррупцией министерством торговли США создана в интернете «горячая линия». Любая организация или физическое лицо может сообщить о случаях совершения коррупционных правонарушений.

Антикоррупционная политика характеризуется чрезвычайной жесткостью. За различные виды коррупции - взятка, выплата денег участнику сделки и прочие коррупционные нарушения - предусмотрены штрафы в тройном размере суммы взятки или тюремное заключение от 15 (пятнадцати)

лет, либо одновременно, а при отягчающих обстоятельствах - лишение свободы до 20 (двадцати) лет.

Для контрактного офицера последствия неоспоримых доказательств допущенных нарушений выражаются в виде применения к нему мер: частичная или полная дисквалификация; понижение в должности, предупреждение, привлечение к уголовной ответственности.

В отношении бывших государственных служащих ограничение деловой деятельности действует в течение 2 (двух) лет с момента увольнения. Им запрещено поддерживать контакты с сотрудниками по прежнему месту работы, представлять интересы перед организацией, в которой она ранее работали.

Администрация США определила основные аспекты проблемы борьбы с коррупцией и подкупом на международном уровне, по каждому из которых разработана отдельная программа.

1. Проведение реформы экономической политики;
2. Повышение открытости административных процессов;
3. Перестройка деятельности государственного аппарата для сокращения бюрократических структур и снижения их влияния на рыночную экономику;
4. Реформирование системы государственных финансов и создание сети эффективных надзорных учреждений, сотрудники которых обладали бы навыками бухгалтерского учёта и проведения ревизий;
5. Реорганизация судебной системы для создания независимых судов;
7. Укрепление гражданского общества путём осуществления программ в области просвещения и повышения уровня гражданского сознания, с тем чтобы повысить степень влияния общественности на работу государственных органов. Усиление поддержки независимых средств массовой информации;

8. Реформирование деятельности правоохранительных органов с целью искоренения внутренней коррупции и повышения уважения к человеческому достоинству.

Правительство США уделяет внимание взаимодействию с мировыми экспертами в целях предоставления возможности ведения бизнеса с иностранными правительствами. В 2017 году в соответствии с решением G20 Всемирный банк провел оценку и опубликовал первый глобальный сравнительный анализ государственных закупок для 180 стран [36].

В целом, США придерживается политики жестких мер в отношении коррупционных нарушений. Наряду с совершенствованием нормативно-правовой базы в США четко регламентируется обязанности должностных лиц, занятых в процессе организации закупки. Контрактный офицер не имеет права на прямую общаться с участниками закупки. За коррупционные правонарушения предусмотрены меры наказания не только в денежном выражении, но и лишения свободы.

## **Глава 3 Совершенствование механизма предотвращения коррупционных правонарушений в сфере закупок**

### **3.1 Предложения по предупреждению коррупционных составляющих при формировании закупочной процедуры на этапе планирования**

В разделе «Коррупционные правонарушения на каждом из этапов проведения закупочной процедуры» определены основные виды нарушений на этапе планирования. Как отмечалось ранее, предупреждение большего количества коррупционных составляющих возможно именно на данном этапе.

За понятием «коррупционные правонарушения» стоит человеческий фактор, предупреждение коррупционных составляющих должно тесно быть связаны с людьми, непосредственно принимающими решения и полномочия таких людей, должны быть поэтапно разделены.

В соответствии с п.1 ст.38 Федерального закона №44 Заказчики, совокупный годовой объем закупок, которых превышает сто миллионов рублей, создают контрактные службы.

В соответствии с п.2 ст.38 Федерального закона №44 в случае, если совокупный годовой объем закупок Заказчика не превышает сто миллионов рублей и у заказчика отсутствует контрактная служба, заказчик назначает должностное лицо, ответственное за осуществление закупки.

Анализируя указанные пункты ст.38 Федерального закона №44 Заказчик при любой потребности в проведении закупок имеет право создать контрактную службу. В текущей ситуации контрактный управляющий наделен всеми полномочиями в соответствии с п. 4 ст. 38 Федерального закона №44 и участвует на каждом из этапов проведения процедуры (планирование, публикация, заключение контракта, также может входить в состав приемочной комиссии).

Предложение заключается в обязательном создании контрактных служб и предлагается следующая схема разделения и делегирования полномочий:

- объединение вышеуказанных пунктов, при любом объеме финансирования и потребности в закупках Заказчик в обязательном порядке создает контрактную службу;

- разделение полномочий сотрудников учреждения в следующем формате:

1. Сотрудник, ответственный за публикацию плана-графика закупок и публикацию самих процедур не вовлечен в процесс направления запроса и получения коммерческих предложений. Данный сотрудник осуществляет расчет НМЦК на основе переданных коммерческих предложений или анализа цен исполненных контрактов (или иных источников, такие как тарифы, сметы и прочее).

Также данный сотрудник не участвует в подготовке технического задания, за исключением закупок техническое задание для которых стандартизировано. Например, в городе Москве при использовании функционала системы ЕАИСТ по ряду кодов ОКПД-2 автоматически формируется типовое техническое задание, редактирование которого не представляется возможным (по состоянию на 22.11.2020 для Заказчиков Москвы количество типовых технических заданий составляет 290 шаблонов). По ряду позиций автоматически формируется Форма-2, типовой контракт и критерии оценки. Деятельность в данном направлении постоянно совершенствуется.

2. Сотрудник ответственный за заключение контракта по итогам процедуры закупки не имеет права быть включен в состав приемочной комиссии.

- ст. 58 Федерального закона № 44 предусматривает возможность при проведении конкурсов в целях обеспечения экспертной оценки конкурсной

документации, заявок на участие в конкурсах, осуществляемой в ходе проведения отбора участников, оценки поданных заявок привлекать экспертов, экспертные организации.

Данная статья направлена исключительно на проведение закупки в формате конкурса. Считаю важным распространить право Заказчика также и на иные способы проведения процедур без исключения. По моему мнению, чем больше незаинтересованных людей вовлечено в процесс проведения закупки, тем больше возможность проведения конкурентной процедуры.

Также данное право можно распространить и на процесс привлечения экспертной организации на этапе планирования. Данная закупка проводится в конце года, начало исполнений обязательств по которой начинается в следующем году. Привлеченные эксперты могут анализировать ранее заключенные контракты и обосновывать необходимость осуществления процедуры. Выступать данной организацией может специализированная организация при увеличении полномочий в рамках ст. 40 о специализированных организациях.

Процесс предупреждения коррупционных правонарушений заключается в создании условий максимального контроля всех этапов проведения процедуры и вовлечения незаинтересованных лиц.

- расширение полномочий представителей антимонопольной службы. Являясь незаинтересованной стороной, обладая опытом рассмотрения нарушений, организации целью которой является создание конкурентной среды, необходимо оказание непосредственного содействия. Предупреждение коррупционных правонарушений на этапе планирования с учетом взаимодействия с антимонопольной службой возможно на этапе планирования процедуры, путем включения в состав комиссии представителя контрольного органа по определенным закупкам, например, с ценой контракта свыше 100 млн.руб.

- особое внимание стоит отметить участию общественных организаций.

Проведение такого плана работ общественными организациями, как «Бюро расследований Общероссийского народного фронта», организованного на базе проекта Общероссийского народного фронта «За честные закупки», крайне важно в целях предупреждения нарушений в сфере закупок. Именно в данных организациях есть возможность рассмотреть данный вопрос с привлечением квалифицированного специалиста в данной области для дальнейшей работы. В том числе привлечение внимания людей, которым не безразлично целевое использование денежных средств дает возможность всестороннего наблюдения за процессом проведения закупок.

Работа любых общественных организаций по предупреждению нарушений в сфере закупок сводится к выявлению факта нарушения, подготовки обоснования правовой позиции и рассмотрение дела в антимонопольном органе. Стоит отметить об отсутствии контрольных механизмов и ограниченности возможностей организаций.

В этой связи выносится предложение о создании общественной организации на базе Общественного совета при Федеральной антимонопольной службе России. Для реализации данного предложения не требуется выделение дополнительного финансирования, деятельность общественного совета в настоящее время также не требует финансирования. Общественный совет. Масштабировать и увеличить зону работы общественной организации предлагается путем создания отделений на базе территориальных управлений антимонопольной службы.

Основные направления деятельности организации:

- Плановое проведение проверок Заказчиков путем анализа размещенных документов в ЕИС. На основании утвержденного регламента и плановых показателей достижения цели, проводить проверку размещенных документов на этапе планирования. Считаю, что проверка, размещенных планов-графиков недостаточно осуществляется контрольными органами. При этом на основании информации в плане-графике возможно получить информацию о финансировании учреждения, ежегодных закупках и выявить

сомнительные запланированные закупки. Например, вызывает сомнения в случае если организация для своих сотрудников ежегодно закупает компьютерную технику, мебель, занимается оснащением учреждения товаров не требующих ежегодных затрат.

- Возможность практики для студентов по направлению юриспруденции, экономики, заинтересованных лиц в получении практических навыков осуществления контрольной деятельности. Стоит отметить, что данная организация может стать платформой формирования кадрового резерва для работы в контрольном органе;

- Экспертиза нормативно-правовых актов. С целью уменьшения коллизий действующего законодательства необходимо проведение дополнительной работы.

Предлагается также проведение работы по централизации закупок для подведомственных учреждений организаций. Рассмотрим предложение на следующем примере. У Департамента города Москвы имеется несколько подведомственных учреждений, например, 10. У данных организаций есть ежегодно повторяющиеся потребности в закупке товаров. К примеру данные организации ежегодно покупают бумагу, канцелярские товары, канцелярские принадлежности, закупают компьютерную технику, питьевую воду. Предлагается создать реестр ежегодно повторяющихся потребностей для подведомственных учреждений по каждому из главного распорядителя бюджетных средств (вышестоящей организации). В соответствии с данным реестром ежегодно вместо 10 (десяти) закупок проводится 1 (одна) с планом распределения по каждой из организации. Преимущества предложенной схемы при централизации закупок:

- Техническое задание согласовывается всеми организациями, а не 1 (одной). При совместной публикации и предварительном согласовании, существенно уменьшается количество нарушений, технических ошибок, более детально излагаются требования к товару;

- В состав приемочной комиссии могут входить сотрудники других организаций. Привлечение незаинтересованных лиц положительно скажется на сокращении количества коррупционных проступков;

- С учетом большой стоимости закупки больше вероятность привлечь к участию в закупке и исполнению по контракту производителя товара, а не посредника, занимающегося перепродажей товара в небольшом количестве.

- Формирование совместной процедуры должна будет согласовываться с контрольным органом, что дает возможность дополнительной проверки процедуры.

Одним из принципов Федерального закона №44 является обеспечение гласности и прозрачности при осуществлении закупок. Именно в этом направлении необходимо рассматривать планирование и осуществление процедур закупок, а также создавать необходимые условия для развития конкурентной среды.

### **3.2 Предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы в сфере закупок товаров (работ, услуг)**

Одним из наиболее эффективным инструментом предупреждения коррупционных составляющих при организации и проведения закупок является процедура проведения проверок. Одной из таких процедур является проведение ведомственного контроля. В целях совершенствования нормативно-правовой базы предлагается внесение изменений в соответствующие правила.

Правила осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденные постановлением Правительства РФ от 10 февраля 2014 года № 89 [24] (далее – Правила проведения ведомственного контроля) устанавливают порядок организации и проведения ведомственного контроля в сфере закупок и содержание регламентов организаций, осуществляющих проверку. В соответствии с пп.

«г» п. 3 указанных Правил проведения ведомственного контроля, осуществляется проверка правильности определения и обоснования НМЦК.

В целях подготовки предложений по совершенствованию и эффективному проведению ведомственных проверок, проанализированы регламенты ведомственного контроля в сфере закупок следующих организаций:

- Следственного комитета Российской Федерации (утвержден Приказом Следственного комитета РФ от 6 февраля 2020 года № 9);

- Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (утвержден Приказом Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 9 января 2020 года № 1);

- Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (утвержден Приказом МЧС России от 7 октября 2019 г. № 567).

Во многом указанные регламенты идентичны и соответствуют положениям Правила проведения ведомственного контроля. Объединяют данные регламенты также необходимость проведения проверок в соответствии с утверждаемым планом таких проверок (выездных и документарных, плановых и внеплановых).

В данных регламентах, а также в Правилах проведения ведомственного контроля отсутствует необходимое количество и периодичность проверок. Отражается исключительно регламентированный срок утверждения плана проверок. В этой связи законодательно необходимое количество проверок не указано, и Заказчик вправе самостоятельно принимать решение о количестве и периодичности проведения проверок. Из практики проверки проводятся не реже чем 1 (один) раз в год.

Предложение заключается в установлении сроков проведения таких проверок с периодичностью каждое полугодие. В случае если придерживаться практики проведения проверок 1 (один) раз год, то при

выявлении нарушения и передачи дела в суд, производство по данному делу в большинстве случаев подлежит прекращению в связи с истечением срока давности, в соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 24.5 КоАП.

Также стоит отметить, что проведение проверок 2 (два) раза в год эффективнее. В соответствии с п. 11 Правил проведения ведомственного контроля, срок проведения проверки составляет 15 календарных дней (может быть продлен по решению руководителя не более чем на 15 календарных дней). Если не учитывать время продления, то за 15 календарных дней эффективнее провести проверку закупок за период 6 месяцев (полгода), чем за 1 (один) год в количественном и качественном выражении.

Рассмотрим на примере, если организация, подлежащая проверке, проводит 200 закупок в год. Для города Москвы это является не самым большим показателем, например, организации подведомственные Департаменту жилищно-коммунального хозяйства города Москвы, а также организации, находящиеся в ведомственном подчинении:

- Акционерное общество «МОСВОДОКАНАЛ» в 2019 году опубликовало более 3200 закупок;
- Государственное бюджетное учреждение города Москвы «Автомобильные дороги» в 2019 году опубликовало 696 закупок;
- Акционерное общество «Мосгаз» в 2019 году опубликовало 639 закупок;
- Государственное унитарное предприятие города Москвы по эксплуатации коммуникационных коллекторов «МОСКОЛЛЕКТОР» в 2019 году опубликовало 433 закупки.

Исходные данные:

- 1) Утвержденный срок на проверку закупок - 15 календарных дней;
- 2) 15 календарных дней с учетом исключения выходных дней = 11 рабочих дней;

3) Продолжительность рабочего времени не более 40 часов в неделю, в соответствии со ст.91 Трудового кодекса Российской Федерации, что при 5-дневной рабочей недели равняется 8 часам в день или 480 минутам.

4) Проведение ведомственного контроля является не единственной обязанностью работника, а одной из поставленной задач. В этой связи, возьмем к учету, что для выполнения задачи по проведению ведомственного контроля работник может выделить на выполнение примерно 1/3 своего рабочего времени, то есть 2,6 часа в неделю (8 часов/3), при переводе 2,6 часа в минуты получится 156 минут. В Таблице 1 приведен расчет затрат на проведение проверок и предлагаемое решение.

Таблица 1 – Сравнение временных затрат на проведение проверок

<b>Время 1 сотрудника необходимое для проведения проверки закупок, проведенных организацией за полугодие</b>	<b>Время 1 сотрудника необходимое для проведения проверки закупок, проведенных организацией за 1 (один) год</b>
(156 мин. * 11 раб. дн.) = 1716 мин. выделено времени на проверку всего 1716 мин. / 100 закупок = 17,16 мин. на проверку 1 закупки.	(156 мин. * 11 раб. дн.) = 1716 мин. выделено времени на проверку всего 1716 мин. / 200 закупок = 8,58 мин. на проверку 1 закупки.
<p>Примечания</p> <p>1 При расчете за полугодие принято проведение за 1 полугодие 100 (ста) закупок, половина от принятой годовой потребности.</p>	

8 (восемь) минут является абсолютно не достаточным временем для проведения проверки в рамках проверки 1 (одной) процедуры закупки при организации проверки за 1 (один) год. При этом и 17 (семнадцать) минут считаю также недостаточно. При проверке документов по закупке, работник

может получать и запрашивать дополнительные сведения, на это также требуется время.

В этой связи стоит обратить внимание на внесение изменений в Правила проведения ведомственного контроля. Необходимо указание количества лиц, которые проводят проверку в количестве не менее 3 сотрудников, каждый из которых несет ответственность за сведения в итоговом отчете. В текущей редакции, в соответствии с п.7 Правил проведения ведомственного контроля, в требованиях к проверяющим указано только на необходимость наличия высшего образования в сфере закупок или дополнительного профессионального образования (повышение квалификации или профессиональная переподготовка) в сфере закупок. После внесения соответствующих изменений и приведения регламентов в соответствие, утверждение ежегодного плана проверок требоваться не будет, сроки проверок будут обозначены, количество вовлеченных сотрудников определено.

Проведение ведомственного контроля - профилактическое мероприятие, являющееся деятельностью по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции [29].

Отдельно хотел бы отметить необходимость совершенствования нормативно-правовой базы при формировании заказчиком расчета НМЦК. Данные предложения отражены в моей научной статье, опубликованной в научном журнале «Юридический факт» (Выпуск №96 от 04.05.2020) и направлены на предупреждение завышения цены контракта.

Завышение цены контракта означает, что Заказчиком неверно рассчитана начальная (максимальная) цена планируемого к заключению контракта. Как самое распространенное нарушение, возможно выявить на начальном этапе формирования закупки (этап планирования).

Статьей 22 Федерального закона № 44-ФЗ не в полном объеме детализирован порядок и обязанности Заказчика при формировании начальной (максимальной) цены контракта. Основопологающим для Заказчиков в рамках указанной статьи Федерального закона №44-ФЗ при определении НМЦК является соблюдение Методических рекомендаций.

Для соблюдения в полном объеме указанных рекомендаций необходимо:

- внести изменение в название данных Методических рекомендаций, заменив на «Методы определения НМЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)»;

- указать о необходимости обязательного использования указанного порядка как по тексту документа, так и в Федеральном законе №44-ФЗ.

Изменение только названия и обязанности использования данного документа на законодательном уровне не решит основных проблем, на примере метода сопоставимых рыночных цен, который является приоритетным и самым применяемым Заказчиками для определения и обоснования НМЦК, рассмотрим и следующие внесения изменений.

В целях получения ценовой информации в отношении товара, работы, услуги для определения НМЦК в настоящий момент рекомендуется Заказчикам направить запросы о предоставлении ценовой информации не менее пяти поставщикам (подрядчикам, исполнителям) с соответствующим опытом, однако информация о форме ответа на такой запрос не регламентирована, что позволяет принимать и использовать информацию не в полном объеме соответствующую требованиям Заказчика. Также Заказчиками в настоящий момент самостоятельно выбирают организации для отправки запросов на получение ценовой информации, это и является возможность для осуществления коррупционных правонарушений. В дополнение к этому, законодательно не установлен избыточный перечень средств приема коммерческих предложений для обеспечения безопасности

Заказчика. Речь идет о сторонних адресах электронных почт, с которых поступает информация, возможных подделок подписей и печатей со стороны поставщика.

При использовании коммерческих предложений коррупционными нарушениями предполагающие сговор на торгах является:

- получение ценой информации от организаций с завышенными ценами в целях увеличения НМЦК;

- получение информации от организации, включенной в РНП. Коммерческое предложение выражает желание организации, представившее предложение, участвовать в закупке. При этом требование законодательства для участников закупки – отсутствие сведений об организации в РНП;

- аффилированность лиц в организациях, представивших предложения (в нескольких коммерческих предложениях генеральным директором является одно и тоже лицо);

- правомочность организации (при проверке коммерческого предложения, статус организации – «конкурсное производство», «ликвидация», «ликвидирована»);

- получение в составе коммерческого предложения недостоверных сведений о характеристиках товаров.

При использовании Заказчиком ценовой информации из реестра исполненных контрактов:

- использование цены товары по контракту, исполненного с нарушением, например, выставленные в рамках контракта штрафы и пени к подрядчику (запрещено законодательством);

- использование цены товара с аналогичным названием, но отличающийся по техническим характеристикам (законодательно разрешено использование к сравнению исключительно характеристики товаров идентичные или с улучшенными характеристиками).

Необходимо исключить подготовку и направление 1 (одной) организацией нескольких предложений, от разных юридических лиц. Пример: решением ФАС по делу № 04-36/05-2017 установлено направление ООО «САЙНГРУП» фиктивных коммерческих предложений Заказчику, подготовленных от 3 (трех) самостоятельных хозяйствующих субъектов, напрямую повлиявших на завышение НМЦК.

Указанные нарушения приводят к завышению стоимости на торгах, как следствие - нецелевому расходованию бюджетных денежных средств.

В этой связи необходимо законодательно обязать Заказчиков направлять запрос о получении ценовой информации средствами ЕИС. Техническая возможность на указанном ресурсе (ЕИС) реализована, более 490 000 запросов цен размещено с 16.01.2015 года, но предложение заключается в доработке функционала ЕИС. В настоящий момент Заказчик имеет возможность запросить коммерческие предложения неограниченному кругу лиц с приложением технических характеристик товара, но коммерческие предложения он получит на свой электронный или почтовый адрес, при этом Заказчик самостоятельно принимает решение какие коммерческие предложения использовать, а какие нет. Предлагается реализовать возможность по средствам ЕИС не только направлять запрос цен Заказчиками, но и техническую возможность потенциальным участникам размещать коммерческое предложение в системе (документ должен быть подписан электронной цифровой подписью). Также после реализации указанной технической возможности, законодательно обязать запрашивать коммерческие предложения только с использованием функционала ЕИС. Данное предложение обеспечит возможность для анализа цен контрольным органам, общественным организациям и иным организациям.

Автоматическая проверка потенциального участника закупки (организации) и его учредительных документов при направлении коммерческого предложения с использованием функционала ЕИС.

После создания технической возможности направления потенциальным участником коммерческого предложения Заказчику с использованием функционала ЕИС, а также законодательного закрепления способа получения предложений Заказчиками, реализовать автоматическую проверку при направлении предложения в отношении организации по следующим пунктам:

- статус организации. Для подачи предложения организация должна быть действующей, а именно не находиться в стадии банкротства или ликвидации;

- отсутствие в РНП;

- проверка на аффилированность. Должна отсутствовать возможность направления предложения от организации в случае если по данному запросу цены уже направлено предложение от другой организации, но одним и тем же генеральным директором (в целях отсутствия технических трудностей при подаче предложения однофамильцами - проверка информации не только по фамилии, имени, отчеству, но и номеру СНИЛС).

Данное предложение, при его технической реализации, даст возможность Заказчикам в получении большего количества коммерческих предложений для дальнейшего анализа, сократит коррупционную составляющую при запросе ценовой информации, так как запрос будет направлен действительно неограниченному кругу лиц.

Дополнительно стоит отметить, что предложенное решение также поможет контрольным органам, в том числе органам осуществляющие ведомственный контроль, при обращении к функционалу ЕИС получить информацию о коммерческих предложениях, полученных Заказчиком и определить признаки завышения цен.

Кроме запроса коммерческих предложений Заказчикам рекомендуется анализировать и использовать цены в реестре контрактов на сайте ЕИС. Такие контракты должны быть исполнены в полном объеме, по которым

отсутствовал факт взыскивания штрафных санкций и пени за последние 3 (три) года.

Считаю данную рекомендацию необходимо сделать обязательной для исполнения Заказчиками при формировании НМЦК и включение информации об анализе цен контрактов в расчет НМЦК.

Анализируя возможные изменения, отмечу следующее. С одной стороны, в реестре исполненных контрактов Заказчик может проанализировать ценовую информацию по фактически заключенным контрактам, в том числе заключенным по результатам проведения конкурентных процедур. С другой стороны, с учетом особенностей рыночной экономики, за последние три года цена объекта планируемой закупки может как увеличиться, так и уменьшиться и предусмотреть это заранее невозможно. В этой связи считаю, что последние три года является большим промежутком времени в сфере закупок и анализ по реестру исполненных контрактов следует проводить за последние 2 (два) года. В случае отсутствия товара (работы или услуги) в реестре контрактов, в целях дальнейшего предоставления достоверной информации контрольным органам, Заказчику достаточно сделать скриншот, подтверждающий отсутствие таких контрактов с обязательным отображением на скриншоте даты и времени, различных вариантов словосочетаний для поиска товара (работы или услуги), включая коды ОКПД 2.

Методические рекомендации могут являться хорошей основой для более корректного расчета НМЦК Заказчиками при реализации вышеуказанных предложений. Безусловно их разработка в целях применения внесла существенный вклад при формировании и анализе ценовой информации, однако требует дополнений и изменений.

Корректный расчет Заказчиками НМЦК - наиболее актуальная проблема в системе государственных закупок на этапе планирования. Завышение данной величины негативно сказывается на эффективности

расходования бюджетных средств. В процессе торгов цена может быть снижена до среднерыночного значения, но риск нанесения урона бюджету остается.

Предупреждение коррупционных нарушений при формировании начальной (максимальной) цены контракта возможно только в условиях соблюдения положений законодательства в сфере закупок в части защиты конкуренции и предполагающее запрет переговоров между Заказчиком и участником закупки. Совершенствование данных положений направлено на изменение отдельных положений законодательства в целях формирования реальной рыночной цены контракта, что позволит существенно увеличить круг потенциальных участников на торгах и сократить возможность осуществления коррупционных правонарушений на этапе планирования закупки. Отдельно стоит отметить, что поставщики, участвующие в торгах и имеющие отдельный тендерный отдел, ограничиваются только оплатой программ для поиска тендеров (закупок уже опубликованных). Глобальная идея развития конкуренции и предупреждения коррупционных составляющих должна заключаться в вовлечении бизнес-сообщества на этапе планирования, а не на этапе приема заявок. Направляя коммерческое предложение и понимая, что Заказчик планирует определенную процедуру с известными уже характеристиками (относится к поставке товара), поставщик в свою очередь сможет и сам начать планировать и прогнозировать определенные финансовые расходы и возможные обязательства. И это в полной мере даст определение понятию «планирование закупки» как со стороны Заказчика, так и поставщика

## Заключение

Целью данного исследования является комплексный анализ регулирования и предупреждения коррупционных правонарушений системы государственных и муниципальных закупок.

В результате проведенного исследования:

1. Рассмотрены исторические аспекты формирования закупочной деятельности для государственных нужд в Российской Федерации, а именно история становления и развития института государственных закупок в Российской Федерации, и методология формирования закупочных процедур и организации проведения закупок для государственных нужд.

2. Рассмотрена законодательная база Российской Федерации по предупреждению и противодействию коррупционных правонарушений на каждом из этапов проведения закупочной процедуры

3. Рассмотрен зарубежный опыт организации проведения государственных закупок на примере Соединенных штатов Америки.

4. Разработаны предложения по совершенствованию механизма предотвращения коррупционных правонарушений в сфере закупок:

- Предложения по предупреждению коррупционных составляющих при формировании закупочной процедуры на этапе планирования;

- Предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы;

- Рекомендации, направленные на развитие конкуренции на торгах как способа предотвращения коррупционных правонарушений.

В отношении мер по контролю и предупреждению нарушений в сфере закупок можно выделить основные перспективные направления:

1. Внесение изменений в действующие нормативно-правовые акты с учетом предложений в данном исследовании.

2. Делегирование отдельных полномочий контрактных управляющих, организация процесса создания контрактных служб вне

зависимости от объема финансирования и потребностей в количестве закупок.

3. Расширение полномочий представителей антимонопольной службы.

4. Доработка функционала портала ЕИС в целях получения коммерческих предложений большим кругом лиц и проверка организаций, представивших такие предложения.

5. Поддержание направления работы общественных организаций и развитие проведения форумов в сфере закупок в формате видеоконференции.

6. Увеличение количества ведомственных проверок с учетом совершенствования нормативно-правовой базы и актуализации регламентов.

Представляется, что предложенные меры позволят повысить конкуренцию на торгах, эффективность при организации и планировании процедур. Внесение изменений в действующее законодательство и реализация предложенных решений позволит повысить эффективность планирования закупок и станет одним из механизмов по существенному снижению коррупционных правонарушений в сфере закупок.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Антонов В.И., Киселева О.В. Зарубежный опыт регулирования размещения государственного заказа и возможность его использования в Российской практике // Современные проблемы науки и образования. 2013 № 3. [Электронный ресурс] URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=9274> (дата обращения: 17.04.2020).
2. Артюшенко Д. Роль конкурентного ведомства в борьбе с коррупцией и хищениями на торгах, 2017 [Электронный ресурс] URL: <https://fas.gov.ru/documents/-f23ac4ff-9f07-44ac-a437-de389ccd23b6> (дата обращения: 20.04.2020).
3. Бакшеева Т.В. Опыт управления государственными закупками в развитых странах (США, Германия) / Студенческий электронный научный журнал. – 2017. – № 11(11). [Электронный ресурс] URL: <https://sibac.info/archive/journal/student/11%2811%29.pdf> (дата обращения: 08.06.2020).
4. Баранова В. П. Экономика и организация научной и хозяйственной деятельности особенности современных контрактных систем на примере зарубежных стран / Инноватика и экспертиза. – 2015. – 1 (14). [Электронный ресурс] URL: [http://inno-exp.ru/archive/14/innov\\_14\\_2015\\_211-219.pdf](http://inno-exp.ru/archive/14/innov_14_2015_211-219.pdf) (дата обращения: 10.05.2020).
5. Богачев П.В. Очерк истории развития государственных закупок в России / Богачев П.В. / Юридические науки, Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики, Тамбов: Грамота, 2014. – №5 (43) – С. 21-24. – [Электронный ресурс] [https://www.gramota.net/articles/issn\\_1997-292X\\_2014\\_5-2\\_04.pdf](https://www.gramota.net/articles/issn_1997-292X_2014_5-2_04.pdf) (дата обращения: 23.07.2020).

6. Бюджетное право. Учебник под ред. Цинделиани И.А. - Проспект - 2018 - ISBN: 978-5-392-21926-1 - Текст электронный / ЭБС Проспект - URL: <http://ebs.prospekt.org/book/38693> (дата обращения: 03.04.2020).
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 15.10.2020). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.
8. Бюро расследований Общероссийского народного фронта. [Электронный ресурс]. URL: <https://onf.ru/project/27946/news/>. (дата обращения: 11.09.2020). – Текст: электронный.
9. Гапоненко В.Ф., Килясханов Х.Ш. Проблемы развития государственной политики России по противодействию коррупции / Бизнес в законе. – 2014. – №3. [Электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemu-razvitiya-gosudarstvennoy-politiki-rossii-po-protivodeystviyu-korrupsii/viewer> (дата обращения: 15.04.2020).
10. Готыжева Ф.В. Опыт борьбы с коррупцией в зарубежных странах и возможность ее использования в России / Международный журнал прикладных наук и технологий «Integral» - 2018 [Электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-borby-s-korrupsiey-v-zarubezhnyh-stranah-i-vozmozhnost-ee-ispolzovaniya-v-rossii> (дата обращения: 12.06.2020).
11. Джулакян Н. А. Конфликт интересов и развитие конкуренции в системе государственных и муниципальных закупок / Н. А. Джулакян. / Молодой ученый. – 2019. – № 42 (280). – С. 180-182. – [Электронный ресурс] URL: <https://moluch.ru/archive/280/63223/> (дата обращения: 18.03.2020).
12. Единая информационная система в сфере закупок (ЕИС) / Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. [Электронный ресурс] URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>
13. Ипполитова Н.В. Взаимосвязь понятий «методология» и «методологический подход» / Вестник Южно-Уральского государственного университета. – 2009. – № 13. – С. 9-15 – [Электронный

ресурс] <https://cyberleninka.ru/article/n/vzaimosvyaz-ponyatiy-metodologiya-i-metodologicheskiiy-podhod/viewer> (дата обращения: 23.07.2020).

14. Килясханов Х. Ш. Зарубежный опыт борьбы с коррупцией / Бизнес в законе. – 2014. – №3. [Электронный ресурс] URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-borby-s-korruptsией-1> (дата обращения: 14.12.2019).

15. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 15.10.2020). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

16. Криминология: учеб. для юрид. вузов / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Долговой. – М.: НОРМА-ИНФРА-М. – 2001. – 779 с.

17. Кузнецова Н.Ф. Коррупция в системе уголовных преступлений / Вестник МГУ. – Сер. 11. – 1993. – № 1. – С. 21–26

18. Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: ЗАО «ЮрИнфоР». – 2008. – 255с.

19. Мирзабалаева Х.М. Исторические предпосылки возникновения коррупции в России и попытки борьбы с ней / Х.М. Мирзабалаева / Вестник Дагестанского государственного университета. – 2014. – № 2. – С. 72-75. – ISSN№ 1814-1390. – [Электронный ресурс] URL: <https://e.lanbook.com/journal/issue/290835> (дата обращения: 03.02.2020).

20. Мирзабалаева, Х.М. Исторические предпосылки возникновения коррупции в России и попытки борьбы с ней / Х.М. Мирзабалаева // Вестник Дагестанского государственного университета. — 2014. — № 2. — С. 72-75. — ISSN№ 1814-1390. — Текст: электронный // Лань : электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/journal/issue/290835> (дата обращения: 02.06.2020).

21. Московское УФАС России. Правоприменительная практика по итогам III квартала 2019 года. Московское УФАС России [Электронный ресурс] <https://moscow.fas.gov.ru/sites/moscow.f.isfb.ru/files/analytic/2019/12/>

24/pravoprimeritel'naya\_praktika\_moskovskogo\_ufas\_rossii\_po\_itogam\_iii\_kvartala\_2019\_goda.pdf

22. Порхунов В.А. Предупреждение коррупционных нарушений при формировании начальной (максимальной) цены контракта / Юридический факт. – 2020. – №96. – С. 31-33. – [Электронный ресурс] URL: <https://idpluton.ru/wp-content/uploads/uv96.pdf> (дата обращения: 04.05.2020).

23. Постановление Правительства РФ от 02.07.2014 № 606 (ред. от 27.12.2019) «О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения» (вместе с «Правилами разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов»). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

24. Постановление Правительства РФ от 10.02.2014 № 89 (ред. от 27.07.2019) «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

25. Постановление Правительства РФ от 11.12.2019 № 1635 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

26. Постановление Правительства РФ от 20.10.2014 № 1084 (ред. от 20.02.2020) «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, определенных в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры

и здравоохранения, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, а также Государственной

корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» и подведомственных им организаций». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

27. Приказ Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

28. Федеральный закон от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг, для государственных и муниципальных нужд» (ред. от 31.07.2020). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

29. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 24.04.2020). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

30. Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 24.04.2020). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

31. Фиалковская И.Д. Коррупция: понятие, признаки, виды / И.Д. Фиалковская / Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород. – 2018 – № 1. – с. 137-142. – [Электронный ресурс] URL: [http://www.unn.ru/pages/e-library/vestnik/19931778\\_2018\\_-\\_1\\_unicod/19.pdf](http://www.unn.ru/pages/e-library/vestnik/19931778_2018_-_1_unicod/19.pdf) (дата обращения: 03.02.2020).

32. Хабриева Т.Я. Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С.Б. Иванов, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. Т.Я. Хабриева. – Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М. – 2016.

33. Храшкин А.А. Противодействие коррупции в госзакупках / А.А. Храшкин. – Москва: Российская акад. гос. службы при Президенте Российской Федерации, Институт подгот. кадров для системы гос. и муниципальных закупок (институт госзакупок РАГС). – Москва: Юриспруденция. – 2011.

34. Чупанова А.Ч. Коррупция в сфере государственных (муниципальных) закупок и пути ее преодоления / А.Ч. Чупанова, А.Ш. Гасаналиева / Юридический вестник ДГУ. – 2016. – № 1. – С. 21-26. – ISSN№ 2224-0241. – Текст: электронный / Лань : электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/journal/issue/299142> (дата обращения: 03.04.2020).

35. Яруллин С. История возникновения и развития государственного заказа в России / История государства и права. – 2010. – № 20. – С. 26-29.

36. Benchmarking public procurement 2017 / International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank [Электронный ресурс]. URL: <https://www.uschamber.com/event/benchmarking-public-procurement-2017>. (дата обращения: 11.09.2020). – Текст: электронный.

37. Informational official journal for US Government posting for publication of draft regulatory amendments, notices of meetings, courts and other changes (Federal Register). — URL: <http://www.federalregister.gov> (дата обращения: 22.11.2019). – Текст: электронный.

38. Official site of Federal Procurement Data System – Next Generation. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.fpds.gov/fpdsng\\_cms/index.php/en](https://www.fpds.gov/fpdsng_cms/index.php/en). (дата обращения: 11.09.2020). – Текст: электронный.

39. Official site of U.S. General Services Administration. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gsa.gov/tools/supply-procurement-etools/federal-procurement-data-system>. (дата обращения: 11.09.2020). – Текст: электронный.

40. RICO Law. Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hg.org/rico-law.html> (дата обращения: 11.08.2020). – Текст: электронный.