

## **Противодействие коррупции в системе корпоративных закупок**

**Цирин Артем Михайлович** – член информационно-аналитического Правового центра и Экспертно-консультативного совета ПА ОДКБ, член Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Московской области, ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП, секретарь Бюро Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, кандидат юридических наук.

# Объем закупочной деятельности в Российской Федерации

Неуклонно возрастает объём государственных и корпоративных средств, которые направляются на закупку товаров, работ и услуг

В 2020 году он, например, составлял свыше 31 триллиона рублей, что соответствует примерно 1/3 ВВП Российской Федерации.

**36%** от этой суммы расходуется в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

**64 %** от этой суммы расходуется в соответствии с процедурами, определенными Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

# Конкурентность закупочной деятельности в Российской Федерации

Результаты контрольных экспертно-аналитических мероприятий, проводимых Счётной палатой Российской Федерации, свидетельствуют о наличии в сфере функционирования контрактной системы, ряда проблемных вопросов системного характера.

В рамках закона № 44-ФЗ 76% общей суммы закупок приходится на несостоявшиеся закупки и контракты, заключенные с единственным поставщиком.

По закону № 223-ФЗ на закупки единственного поставщика и закупки, осуществленные прочими способами, приходится более 80% закупок.

В целом уровень конкуренции при госзакупках колеблется в пределах **трех заявок** на один лот.

## Негативные тренды закупочной деятельности (I)

Отмечены факты, свидетельствующие об **отказе единственного поставщика товаров, работ, услуг от принятия обязательств в полном объёме**, нарушении условий, ставших основаниями для определения их единственного поставщика.

Единственные поставщики, как правило, сами не являются производителями соответствующих товаров, работ и услуг, а закупают их у субподрядчиков, оставляя себе часть средств. Такая схема не только не способствует снижению цены контракта, но и позволяет **уклоняться от казначейского сопровождения**.

Данная тенденция подтверждается также **снижением доли и экономии бюджетных и корпоративных средств** в 2020 году по сравнению с предыдущими периодами почти в 1,5 раза.

## Проблема не проверяемости информации

Участники закупок зачастую и сами не понимают, отсутствие какого именно конфликта они декларируют.

Ведь на момент подачи заявок им неизвестен персональный состав комиссии по закупкам, а потому они не могут располагать информацией о том, является ли кто-то из членов комиссии родственником директора или, скажем, бенефициарного владельца их компании (выгодоприобретателя).

Состав комиссии по закупкам станет известен, когда в Единой информационной системе будет размещен первый протокол. Но декларирование-то уже произведено, как с этим быть?

## Проблема проверяемости информации

Вероятность установить родственную связь между физическими лицами равным образом невысока.

Мало того, что в распоряжении заказчика нет каких-либо законных механизмов для проверки этой информации, не в лучшем положении находится и сама государственная система такой проверки.

В настоящий момент выявление конфликта интересов оказалось *de facto* за гранью реальных возможностей заказчиков, кроме тех случаев, когда конфликт можно обнаружить с помощью ЕГРЮЛ.

Для выявления конфликта интересов требуется более тесное взаимодействие с антикоррупционным блоком.

## Возможное решение (I)

Более гибкое регулирование конфликтных отношений – отойти от безусловного декларирования и учитывать ситуации устранимого конфликта (замена члена комиссии, замена директора и проч.).

Если описать эту инициативу совсем кратко, то смысл ее в том, что при выявлении конфликта интересов участник закупки незамедлительно сообщает об этом заказчику, а затем предпринимает меры по ее урегулированию.

Пока такое урегулирование возможно проводить в рамках соблюдения статьи 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

## Возможное решение (II)

Заказчики предпринимают меры по предотвращению, выявлению и оценке, последующему урегулированию конфликта интересов не только в закупочных отношениях, а в целом на постоянной основе, начиная с приема сотрудников на работу и заканчивая созданием организационной структуры, которая позволяет разграничивать сферы ответственности и полномочия отдельных сотрудников и структурных подразделений.

Полагаем, что наиболее важной составляющей для минимизации риска возникновения конфликта интересов является достоверная информация об участниках закупки, ее актуализация и главное – возможность ее проверки.

**Наиболее важной составляющей для минимизации риска возникновения конфликта интересов является достоверная информация об участниках закупки, ее актуализация и главное – возможность ее проверки**

Изучение комплаенс-практик корпоративных заказчиков позволяет сделать вывод о том, что существующие ранее описанные технические ограничения по проверке сведений об аффилированности, супружеских и родственных связях преодолеваются путем обязанности по предоставлению работниками заказчика и участниками закупки большого объема информации, обработать которую с использованием современных технических решений не составляет особого труда

## Проблема северного завоза

Верховный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что государственный (муниципальный) контракт, заключенный победителем торгов и заказчиком при наличии между ними конфликта интересов, является **НИЧТОЖНЫМ** на основании пункта 2 статьи 168 Гражданского кодекса Российской Федерации.

**Важно!!!** Уничтожение контрактных отношений может иметь несоизмеримо более неблагоприятные последствия, нежели их сохранение при условии устранения конфликта интересов либо ликвидации его последствий!

# Типология недолжных способов организации закупочных процедур

**1. Подбор лояльных / аффилированных исполнителей, готовых выплачивать заказчику незаконное вознаграждение.**

1. Адаптация условий закупки под возможности аффилированных исполнителей не способных представить закупаемые товары и услуги.
2. Покупка аффилированными с заказчиком лицами организации, обладающей опытом работ, под участие в конкретной закупке.
3. Сговор заказчика с формально не подконтрольными ему организациями, готовыми выплачивать незаконное вознаграждение.
4. Создание пула реальных лояльных исполнителей;
5. Создание пула фиктивных исполнителей.

# Типология недолжных способов организации закупочных процедур

## 2. Формирование лояльной инфраструктуры

1. Привлечение к выполнению контракта специализированной организации, выполняющей функции генерального заказчика.
2. Привлечение к выполнению контракта лояльной заказчику / контролируемой им организации для проведения экспертизы выполненных в рамках контракта работ.
3. Организация неформального взаимодействия с лояльной Электронной торговой площадкой, на которой происходит закупка.
4. Создание льготных условий для лояльных исполнителей (ускоренное получение документов, помощь в получении выгодных кредитов).

# Типология недолжных способов организации закупочных процедур

## 2. Формирование лояльной инфраструктуры

5. Замена закупки субсидированием подконтрольной организации, осуществляющей закупку в значительно менее жестко регламентированном формате.
6. Закупка у единственного поставщика на основании нормативного правового акта.
7. Ограничение конкуренции в пользу подведомственных и подконтрольных организаций.
8. Проведение закупок в централизованном формате через аффилированную организацию.
9. Создание препятствий на пути подачи документов, в том числе с использованием лояльной ЭТП.
10. Замена закупки субсидированием подконтрольной организации, осуществляющей закупку в значительно менее жестко регламентированном формате.
11. Финансирование заранее выполненных (заказчиком или сторонними организациями) работ.

## **Типология недолжных способов организации закупочных процедур**

### **3. Непроведение закупочных процедур или их несвоевременное проведение**

1. Замена закупки договором ГПХ.
2. Закупка при отсутствии чрезвычайных обстоятельств.
3. Закупка спустя длительное время после возникновения чрезвычайных ситуаций.
4. Установка сокращенных сроков подачи заявок.
5. Сокращенные сроки исполнения контракта.

# Типология недолжных способов организации закупочных процедур

## 4. Подготовка закупочной процедуры с коррупционными рисками

1. Замена одного способа закупки другим с целью настройки неценовых критериев под конкретного исполнителя.
2. Запрос коммерческих предложений у лояльных организаций.
3. Подмена предмета закупки.
4. Многократное направление коммерческих предложений.
5. Завышение показателей при использовании проектно-сметного или затратного метода с целью увеличения стоимости работ.
6. Завышение стоимости отдельных элементов закупки.
7. Завышение предельных цен при установлении нормативных затрат.
8. Одновременное использование нескольких методов определения стоимости.

# Типология недолжных способов организации закупочных процедур

## 4. Подготовка закупочной процедуры с коррупционными рисками

9. Выбор более дорогого способа приобретения прав на пользование имуществом.
10. Закупка товаров, работ, услуг с завышенными характеристиками.
11. Закупка ненужных товаров, работ и услуг.
12. Завышение авансового платежа.
13. Дробление предмета закупки.
14. Проведение предварительной квалификации с завышенными требованиями.
15. Нестандартные и ошибочные наименования товаров, работ и услуг.
16. Нестандартные форматы закупочной документации.
17. Включение в закупочную документацию взаимоисключающих положений.

# Типология недолжных способов организации закупочных процедур

## 4. Подготовка закупочной процедуры с коррупционными рисками

18. Установление необоснованно низкой начальной минимальной цены контракта для привлечения лояльной организации с целью создания для нее опыта выполнения подобных работ.

19. Неконкретное описание предмета закупки.

20. Включение в закупочную документацию необъективных критериев оценки.

21. «Заточка» контракта под конкретного производителя.

22. Искусственное укрупнение закупки путем включения в ее предмет различных по своим характеристикам товаров и услуг.

23. Требование об использовании в ходе выполнения контракта специфических ресурсов, находящихся в ведении лояльной организации.

24. Включение в закупочную документацию требований о наличии специфических лицензий, сертификатов, работников, опыта, имеющихся только у лояльного исполнителя.

## **5. Воздействие на нелояльного исполнителя**

1. Установление барьера в виде необоснованно высокого размера обеспечения заявки/контракта.
2. Повторное проведение запроса котировок.
3. Отмена закупки до окончания времени подачи заявок в случае неочевидности победы лояльного исполнителя.
4. Отмена закупки вследствие обстоятельств непреодолимой силы с использованием вольной трактовки таких обстоятельств.
5. Иные способы воздействия на нелояльного исполнителя (изменение условий контракта, заключение дополнительных соглашений, понуждение к передаче работ на субподряд).

## Картельный сговор

«Классическая» схема, долгое время практиковавшаяся недобросовестными участниками закупок, состояла в том, что несколько компаний вступали в картельный сговор, определяя так называемого фаворита. Все участники сговора подавали заявки на участие в процедуре (аукционе, конкурсе).

Затем все, кроме фаворита, свои заявки отзывали. В результате таких действий заказчик был вынужден заключать контракт по начальной (максимальной) цене с единственным участником процедуры.

Остальные участники сговора через некоторое время либо становились субподрядчиками фаворита, либо в последующих закупочных процедурах, проводимых этим или другими заказчиками, роль фаворита выполнял другой участник сговора

## Создание преимуществ «избранным хозяйствующим субъектам»

Реализуется это, как правило, путем искусственного создания препятствий для «нежелательного» круга участников закупок.

Примерами проявления возможного сговора между заказчиком и фаворитом, получающим право на заключение контракта, являются **неправильное формирование лотов** (включение в один лот продукции, технологически или функционально не связанной с предметом закупки) и конкретизация технических характеристик оборудования с тем, чтобы установленным требованиям соответствовал товар конкретного производителя

## **Зоны коррупционных рисков**

Планирование закупок ;

Неконкурентные торги;

Определение победителей (оценка поступивших заявок и предложений);

Конфликт интересов (участие в закупке аффилированных организаций);

Приемка результатов исполнения контрактов.

Многоуровневая структура исполнения контрактов

# Индикаторы коррупционных рисков при организации закупок (I)

1. **Комплексный предмет закупки** – совмещение в рамках одной закупки разнородных товаров, работ, услуг;

2. **«Повторная закупка»** – закупка товаров, работ, услуг, которые закупались ранее, в особенности:

в течение 1 года, предшествующего рассматриваемой закупке;

закупавшихся ранее, но не полученных в связи с досрочным расторжением контракта.

3. Проведение конкурса на закупку товаров / работ / услуг, закупка которых ранее осуществлялась **посредством проведения аукциона**

4. **«Дробление закупки»** – проведение в течение короткого периода времени (1-2 месяца) нескольких закупок однородных товаров, работ, услуг на небольшие суммы (до 500 т.р.).

## **Индикаторы коррупционных рисков при организации закупок (II)**

5. Существенное (например, более чем на 20%) **превышение максимальной цены закупки по сравнению со средней максимальной ценой закупки аналогичных работ, товаров, услуг;**
  
6. **Срок выполнения работ, предоставления товаров, услуг менее 1 месяца** (существенно меньше срока выполнения аналогичных работ, предоставления аналогичных товаров, услуг в рамках других закупок);
  
7. **Срок оплаты выполненных работ, предоставленных товаров, услуг более 3 месяцев** существенно превышает срок оплаты аналогичных работ, товаров, услуг в рамках закупок

## **Индикаторы коррупционных рисков при организации закупок (III)**

8. Наличие в числе учредителей, участников, бенефициаров и (или) в составе органов управления участника закупки:

**работников** органа/ организации;

**родственников работников** органа/ организации;

**иных лиц, аффилированных с работниками** органа/ организации;

**бывших работников** органа/ организации.

## **Индикаторы коррупционных рисков при организации закупок (IV)**

9. Участие в закупке организаций, учредителями, участниками, бенефициарами, работниками которых ранее являлись работники органа /организации;

10. Участие в закупке нескольких организаций, учредителем и (или) бенефициаром которых является одно и то же лицо; учредителями и (или) бенефициарами которых являются аффилированные лица;

11. Наличие у участников закупки: **одинаковых соисполнителей (субподрядчиков); соисполнителей (субподрядчиков), учредителем и (или) бенефициаром которых является одно и то же лицо; соисполнителей (субподрядчиков), учредителями и (или) бенефициарами которых являются аффилированные лица.**

## **Индикаторы коррупционных рисков при организации закупок (V)**

**12. Получение значительной доли (например, более 10%) контрактов и (или) значительной доли (например, более 25%) средств, распределенных организацией в течение календарного года: одной организацией; аффилированными организациями;**

**13. Присуждение одной организации нескольких контрактов на выполнение разнородных работ (предоставление разнородных товаров, услуг);**

**14. Наличие в числе победителей (особенно неоднократных) организаций, ранее не участвовавших в закупках, проводившихся другими организациями**

## Технологии социального контроля

Проведенный активистами проекта «За честные закупки» мониторинг госзакупок на проектирование школ показал, что почти в половине случаев заказчики не применяли типовые проекты.

В реестре Минстроя России на данный момент сформировано более 240 типовых проектов школ различной вместимости и профиля, однако регионы по-прежнему предпочитают проектирование «с нуля», что сказывается не только на качестве конечного проекта, но и на стоимости строительства объекта.

# **Законодательные средства минимизации коррупционных рисков**

**Внедрение каталожных закупок.**

**Нормирование закупок и планирование закупок.**

**Типовые контракты и типовые условия контрактов (однако, возможные манипуляции заказчиков со сроками исполнения контрактных обязательств они не блокируют!!!).**

**Регламентация процесса определения и обоснования как начальной (максимальной) цены контракта, так и цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).**

**Согласование заключения контракта с контрольным органом.**

## Федеральный закон

«О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (II)

12. В случае невозможности применения для определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), методов, указанных в части 1 настоящей статьи, заказчик вправе применить иные методы. В этом случае в обоснование начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), заказчик обязан включить обоснование невозможности применения указанных методов