

ТИПИЧНЫЕ ОШИБКИ ЗАКАЗЧИКОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК ПО ФЗ-44



АРЕПЬЕВ
Алексей Викторович,

преподаватель-практик Торгово-промышленной палаты Краснодарского края, Института управления закупками и продажами им. А. Б. Соловьева НИУ ВШЭ, Международного института развития контрактных систем РУДН, эксперт в области государственных и корпоративных закупок

В данной статье собраны и систематизированы типичные ошибки (а также коррупционные схемы) государственных и муниципальных заказчиков при осуществлении закупок¹.

¹ Материал подготовлен для антикоррупционных форумов, проводимых в июне 2015 г. в г. Симферополе и г. Севастополе проектом ОНФ «За честные закупки».

- Включение в закупочную документацию в составе технического задания (ТЗ) товаров, оборудования и материалов с указанием на торговые знаки без сопровождения словами «или эквивалент», а также без установления параметров эквивалентности.
- Объединение в один лот, в одну закупку технологически и функционально не связанных товаров (работ, услуг), а именно объединение в один лот работ по разработке проектно-сметной документации, строительно-монтажных работ и поставки оборудования, поставки продуктов питания мясной и молочной группы и т.п., что ограничивает конкуренцию и нарушает требования ФЗ-135 «О защите конкуренции».
- Установление заказчиком требований к функциональным, техническим, количественным и качественным характеристикам оборудования, которые предполагают поставку исключительно импортного оборудования, в том числе оборудования конкретного производителя.
- В ТЗ прописывается избыточная (расширенная конфигурация) комплектность товара, которой соответствуют конкретная модель и торговая марка, что является ограничением конкуренции (пример: автомобили, компьютерная и офисная техника, мед. оборудование).
- Недостаточно прописанное ТЗ, что затрудняет подготовку заявки и определение цены договора, объема (работ, услуг).
- Заточка ТЗ под конкретного «своего» поставщика.
- Указание в ТЗ технических параметров и свойств товара, которых в продаже нет (требуется изготовить «под заказ» в нереальные сроки).
- Различия характеристик товаров, работ, услуг в извещении, ТЗ, информационной карте закупочной документации, проекте контракта и его приложениях.
- Закупка нестандартной продукции (например, молока жирностью более 3,5%, бумаги белизной 190%, товара в пачках и упаковках не 1 кг, а 900 г, измененных габаритов — вес, длина и ширина, толщина — для мебели, офисной техники. Такую продукцию требуется изготавливать «на заказ» или она есть в наличии у ограниченного круга поставщиков. Необходимо использовать типовые ТЗ на стандартную продукцию (это является общей проблемой стандартизации продукции после отмены обязательных ГОСТов).
- Закупка ненужных в работе, «но дорогих» характеристик товаров, например, мощные видеокарты для ПК, предусмотренные для игр, встроенные ТВ-тюнеры, ФМ-радио, покупка очень дорогих малогабаритных нетбуков для

использования в командировках, закупка униформы с функцией гидромассажа для депутатов, спутникового телевидения с ночными эротическими каналами, дорогих канцелярских товаров, бюро и т.п.

- Нарушение порядка рассмотрения заявок на участие в конкурсе, аукционе, запросе котировок, а именно отклонение заявок участников размещения заказа по причине несоответствия качественных характеристик поставляемого оборудования (по надуманным доводам, документально не подтвержденным).
- Нарушение порядка определения победителей в конкурсах, запросах предложений. Ошибки при использовании формул. Субъективность оценок по критерию «качество» (например, в порядке оценки указывается только максимальное значение, равное 100 баллам, без указания шкалы соответствия, дифференциации и указания величин подкритериев).
- В конкурсах (не путать с конкурсом с ограниченным участием) устанавливается требование подтвердить квалификацию участника документально, а при отсутствии такого подтверждения по критерию «квалификация» комиссия заказчика составит 0 баллов. Это является прямым нарушением порядка оценки заявок.
- Препятствие для участников вести процедуру видеозаписи вскрытия заявок.
- Манипуляции членов комиссии заказчика с «бумажными» заявками участников (например, вскрытие заявок раньше срока и опять запечатывание, оглашение в составе заявки «нужного» оптимального предложения цены для данных торгов с учетом ранее озвученных цен конкурентов, перешивка документов с возможностью предоставить недостающие документы).
- Аффилированность между заказчиком и участниками закупок, если руководитель заказчика, член комиссии по осуществлению закупок, руководитель контрактной службы заказчика, контрактный управляющий состоят с участниками закупок в браке либо являются близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками); полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами), усыновителями или усыновленными. Контракт может быть признан судом недействительным, в т.ч. по требованию контрольного органа в сфере закупок.
- Установление завышенной начальной (максимальной) цены контракта или, наоборот, заниженной цены. Используется механизм получения, как правило, трех оферт от аффи-

лированных между собой лиц с уже завышенными ценами, от других участников не регистрируются оферты.

- Закупка одного и того же оборудования или товара по ценам, значительно отличающимся друг от друга (в разных кварталах, у разных заказчиков).
- Закупка предметов роскоши и предметов с излишними потребительскими свойствами, что часто обусловлено отсутствием локальных распорядительных документов по нормированию.
- Скрытое авансирование (100% оплата по поддельным документам, подтверждающих факт поставки или выполнения работ, услуг).
- При авансировании не предусматриваются меры по обеспечению исполнения контракта, часто в контрактах у единственного источника.
- Нарушение объявленного в конкурентной процедуре порядка оплаты (например, аванс для «своих», который ранее не был предусмотрен, или указание неопределенного размера авансового платежа с расплывчатой формулировкой «до 30%», что позволяет осуществлять недобросовестные действия и манипуляции).
- Закупки без проведения конкурентных процедур (у заказчиков, которые имеют самостоятельные бухгалтерии, где оплата осуществляется не через органы казначейства, которые осуществляют текущий контроль через реестр контрактов).
- Проведение конкурсов вместо аукционов, где используются критерии «квалификация» и «качество», позволяющие отсеивать неудобных.
- Проведение упрощенных процедур и дробление закупок для этих целей.
- Координация действий «своих» поставщиков, предварительные переговоры, предоставление права выезда на объект, помощь в подготовке заявки, утечка информации в отношении других участников, установление в конкурсах и закупочной документации квалификационных требований, которым удовлетворяют только «свои» поставщики и исполнители.
- Нарушение регламентных сроков публикации в ЕИС протоколов, информации в реестре контрактов.
- Непредоставление сведений в ФАС об уклонившихся от подписания контрактов поставщиках для включения их в реестр недобросовестных поставщиков.
- Объявление конкурентных процедур закупок товаров, работ и услуг, которые уже выполнены, поставлены заказчику. Оформление процедур задним числом с подделкой первичной документации.
- «Опечатки» в извещении и закупочной документации, затрудняющие поиск объявлений,

публикация поврежденных файлов, которые не открываются.

- Отказ в приемке документов на бумажном носителе по надуманным причинам, особенно на завершающем этапе.
- Требования отозвать ранее поданные заявки по некоторым лотам (аукционам) в тех случаях, где победитель уже заранее определен.
- Отмена процедуры с целью выявить круг участников и конкурентов «своих» поставщиков.
- Ограничение субъектов малого предпринимательства (СМП) за счет укрупнения лотов и увеличенного объема заказа, который в состоянии выполнить только крупный поставщик. Невыполнение показателя закупок у СМП — более 15% от СГОЗ (совокупного годового объема закупок).
- Систематически нарушаются сроки закупок по утвержденным планам-графикам, что приводит к неосвоению выделенных бюджетных средств в полном объеме, а в дальнейшем их сокращению.
- Большое количество несостоявшихся конкурентных закупок, что говорит о том, что специалисты по закупкам и контрактные управляющие заказчика недостаточно ведут работу по изучению рынка потенциальных поставщиков (маркетинг). Это также указывает на неэффективную закупочную деятельность и увеличение сроков закупок из-за повторных процедур.
- Закупочная документация утверждается не должностным лицом, а просто исполнителем.
- Проводятся закупочные процедуры и заключаются контракты при еще не выделенных бюджетных ассигнованиях — это является нарушением Бюджетного кодекса.
- Наличие в закупочной документации в составе ТЗ фразы «каждый заинтересованный участник размещения заказа может ознакомиться с комплектом проектной документации на строительство (ремонт) в бумажной форме по адресу заказчика». Проектно-сметная документация размещается на официальном сайте в сети Интернет не в полном объеме (бывают случаи, специально делается так, что в архивированном виде не открывается).
- Для проведения капитального ремонта, при проведении которого не затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности ремонтируемого объекта капитального строительства, составляется полная проектно-сметная документация. При этом достаточно ведомости объемов работ (дефектного акта) и смета на выполнение капитального ремонта.
- Включение в одну закупку работ, на которые не требуется допуск саморегулируемой организа-

ции (СРО), и работ, требующих обязательного допуска СРО (аналогично по лицензированию).

- Одноименные работы (услуги) нужно выполнить по большому количеству подведомственных учреждений — укрупнение лотов, в целях сокращения количества участников, в том числе из числа субъектов малого предпринимательства и средних по размеру фирм и организаций, которые не в состоянии освоить большие объемы закупок. Это приводит также к монополизации рынка и, соответственно, удорожанию работ и услуг для заказчика.
- Публикация отсканированных документов в составе технического задания, что затрудняет подготовку заявки для участников в конкурсах по выполнению строительно-монтажных работ.
- В контрактах на выполнение подрядных работ и услуг отсутствуют графики работ, календарные планы. Тем самым заказчик лишается возможности контролировать ход работ, а соответственно, есть риски несвоевременного выполнения и задержки оплаты.
- Оплачиваются работы на выполнение проектно-исследовательских работ (ПИР) без проведенной государственной экспертизы, как этого требуют нормы Градостроительного кодекса.
- Требования представления письменных гарантий производителя или авторизованного дистрибьютора на поставку.
- Установление обеспечения контракта на весь гарантийный срок оборудования или строительно-монтажных работ (иногда от трех до пяти лет). Такое требование ведет в конечном счете к удорожанию контракта и к ограничению круга потенциальных участников закупки.
- Изменение существенных условий контрактов на стадии заключения или в процессе исполнения (это приводит к удорожанию закупок, снижению качества товаров, работ, услуг и перерасходу бюджетных средств).
- В случае неисполнения контрактов по вине исполнителя заказчики часто не ведут претензионно-исковую работу, не истребуют пени и штрафы, в т.ч. и по причине их отсутствия в контракте.
- Изменение объема закупаемых товаров, работ и услуг больше установленного лимита в 10%, а также закупка дополнительного объема товаров, не предусмотренных основным контрактом, что равносильно осуществлению закупки без проведения конкурентной закупки.
- Возврат обеспечения контракта при неисполнении или ненадлежащем исполнении контракта.
- Слабо проработанные формы проектов контрактов, не защищающие интересы заказчика,

особенно часто при закупках у единственного источника, неиспользование типовых форм.

- Сжатый или нереальный срок поставки или выполнения работ, оказания услуг, что приводит к резкому сокращению количества участников.
- Требования предоставить документы от завода-изготовителя в составе заявки участника закупки, а не на стадии приемки товара от победителя при исполнении контракта;
- Подписание актов выполненных работ, услуг, актов приемки-передачи задним числом. Особенно часто практикуется заказчиками в конце года из-за позднего срока проведения процедур и заключения контрактов в целях освоения бюджетных средств. Заказчик сильно рискует вообще не получить товар, работы или услуги, или плохого качества, есть много случаев, что исполнитель после оплаты таких актов «исчезает».
- При осуществлении приемки товаров, работ и услуг мало используется механизм их экспертизы, не создаются приемочные комиссии (коллегияльный орган), чтобы снизить риски некачественной продукции и коррупционные риски на стадии приемки.
- Не прописан в контракте механизм приемки товаров. Отсутствует ссылка на соответствующие действующие документы: Инструкция о порядке приемки продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления по количеству (утв. Постановлением Госарбитража СССР от 15.06.1965 № П-6) и Инструкцией о порядке приемки продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления по качеству (утв. Постановлением Госарбитража СССР от 25.04.1966 № П-7). Применяются только в случаях, когда это предусмотрено договором поставки (Постановление Пленума ВАС РФ от 22.10.1997 № 18).

Продолжением темы может служить материал, подготовленный совместно Генеральной прокуратурой РФ с МВД России, Следственным комитетом РФ, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФАС России, который называется «Аналитический обзор типичных нарушений законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, принятых мерах реагирования и результатах работы по восстановлению интересов государства и общества». С текстом указанного аналитического обзора можно ознакомиться на сайте <http://www.zakupki.gov.ru/> в рубрике «Новости и объявления» от 5 августа 2015 г.

В заключение привожу в помощь в работе заказчика примерную форму (образец) ТЗ на поставку товаров (Приложение 1) и ТЗ на выполнение работ, оказание услуг (Приложение 2), в которых указаны необходимые требования к предмету закупки. ■

Приложение 1

ТЕХНИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ НА ПОСТАВКУ ТОВАРОВ

- Наименование поставляемых товаров** (не должно содержаться указание на товарные знаки, знаки обслуживания, фирменные наименования, патенты, полезные модели, промышленные образцы, наименование места происхождения товара или наименование производителя, а также требования к товару, его производителю, информации, если такие требования влекут за собой ограничение количества участников размещения заказа):
- Количество поставляемых товаров** (указать меры объема, веса, штук):
- Место поставки товаров** (указать конкретный адрес (адреса) или приложить перечень адресов, отгрузочную разрядку):
- Сроки (периоды) поставки товаров** (указать конкретную календарную дату, или указать минимально приемлемую для заказчика дату поставки, или указать период (периоды), в течение которого (которых) должен быть поставлен товар, или указать срок с момента заключения договора (уплаты аванса, иного момента), в течение которого должна быть осуществлена поставка, или приложить график периодичности поставок):
- Назначение товаров и цели использования** (конкретизируются заказчиком):
- Виды поставляемых товаров** (если закупается несколько однородных видов товаров):
- Условия поставки товаров** (конкретизируются заказчиком):
- Общие требования к товарам** (указываются обязательные требования ко всем товарам независимо от вида и этапа):
- Порядок (последовательность, этапы) поставки товаров** (в табличной или иной форме):
- Требования к качеству товаров, качественным (потребительским) свойствам товаров** (конкретизируются заказчиком):
- Требования по комплектности товаров** (конкретизируются заказчиком):
- Требования по передаче заказчику технических и иных документов при поставке товаров** (конкретизируются заказчиком):
- Требования по передаче заказчику комплекта расходных материалов для первичной эксплуатации товара** (конкретизируются заказчиком):
- Требования к безопасности товаров** (конкретизируются заказчиком):
- Порядок сдачи и приемки товаров** (конкретизируются заказчиком):
- Требования по монтажу поставленного товара, пусконаладочным работам по поставленным товарам на месте у заказчика** (конкретизируются заказчиком):
- Требования по техническому обучению поставщиком персонала заказчика работе с поставленными товарами** (конкретизируются заказчиком):
- Требования по объему гарантий качества товаров** (указать минимально приемлемые для заказчика либо жестко установленные обязанности поставщика в гарантийный период):
- Требования по сроку гарантий качества** (указать минимально приемлемые для заказчика либо жестко установленные сроки):
- Расходы на эксплуатацию товаров:**
- Расходы на техническое обслуживание товаров**
- Авторские права** (указать условия о передаче заказчику исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности, возникшие в связи с исполнением обязательств поставщика по передаче товара):
- Правовое регулирование приобретения и использования поставляемых товаров** (указывается по усмотрению заказчика для тех видов товаров, в отношении которых законодательством Российской Федерации предусмотрены особые требования):
- Иные требования к товарам по усмотрению заказчика:**
- Требования к поставляемым товарам могут быть обобщены путем составления таблицы** (возможно добавление иных граф, исключение заданных граф):

№ п/п	Наименование товаров	Сроки поставки	Место поставки (адрес)	Количество товаров		Требования соответствия ГОСТ, наличия санитарно-эпидемиологических экспертиз, заключений, регистрации в органах исполнительной власти, наличия удостоверений и проч.
				Ед. изм	Кол-во	
1						
...						

Приложение 2

ТЕХНИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ
НА ВЫПОЛНЕНИЕ РАБОТ (ОКАЗАНИЕ УСЛУГ)

- Наименование выполняемых работ (оказываемых услуг)** (вид, класс, объект):
- Объем выполняемых работ (оказываемых услуг)** (указать меры объема, веса, штук, кв. м):
- Место выполнения работ (оказания услуг)** (указать конкретный адрес (адреса) или приложить перечень адресов):
- Сроки (периоды) выполнения работ (оказания услуг)** (указать конкретную календарную дату, к которой должно быть завершено выполнение работ (оказание услуг), или указать минимально приемлемую для заказчика дату завершения выполнения работ (оказания услуг), или указать период (периоды) выполнения работ (оказания услуг), или указать срок с момента заключения договора (уплаты аванса, иного момента), в течение которого должны быть выполнены работы (с которого исполнитель должен приступить к оказанию услуг):
- Цели использования результатов работ (услуг)** (конкретизируются заказчиком):
- Виды выполняемых работ (оказываемых услуг)** (если закупается несколько однородных видов работ):
- Условия выполнения работ (оказания услуг)** (конкретизируются заказчиком):
- Требования по выполнению сопутствующих работ, оказанию сопутствующих услуг, поставкам необходимых товаров, в т.ч. оборудования** (конкретизируются заказчиком):
- Общие требования к выполнению работ (оказанию услуг)** (указываются обязательные требования ко всем работам (услугам) независимо от вида и этапа):
- Порядок (последовательность, этапы) выполнения работ (оказания услуг)** (в табличной или иной форме или приложить ориентировочный график выполнения работ (оказания услуг):
- Требования к качеству работ (услуг), в том числе технология производства работ (оказания услуг), методы производства работ (оказания услуг), методики оказания услуг, организационно-технологическая схема производства работ, безопасность выполняемых работ** (конкретизируются заказчиком):
- Требования к безопасности выполнения работ (оказания услуг) и безопасности результатов работ (услуг)** (конкретизируются заказчиком):
- Порядок сдачи и приемки результатов работ (услуг) (требований испытаний, контрольных пусков, подписания актов технического контроля, иных документов при сдаче работ (услуг):**
- Требования по передаче заказчику технических и иных документов по завершению и сдаче работ (услуг)** (конкретизируются заказчиком):
- Требования по сопутствующему монтажу поставленного оборудования, пусконаладочным работам на месте у заказчика (в случае необходимости)** (конкретизируются заказчиком):
- Требования по техническому обучению поставщиком персонала заказчика работе на подготовленных по результатам работ (услуг) объектах** (конкретизируются заказчиком):
- Требования по объему гарантий качества работ (услуг)** (указать минимально приемлемые для заказчика либо жестко установленные обязанности подрядчика (исполнителя) в гарантийный период):
- Требования по сроку гарантий качества на результаты работ (услуг)** (указать минимально приемлемые для заказчика либо жестко установленные сроки):
- Авторские права** (указать условия о передаче заказчику исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности, возникшие в связи с исполнением обязательств подрядчика (исполнителя) по выполнению работ (оказанию услуг):
- Правовое регулирование приобретения и использования выполняемых работ (оказываемых услуг)** (указывается по усмотрению заказчика для тех видов работ (услуг), в отношении которых законодательством Российской Федерации предусмотрены особые требования):
- Иные требования к работам (услугам) и условиям их выполнения (оказания)** по усмотрению заказчика.