

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»

---

**Ю. В. Быковская**  
**Е. А. Сафохина**

**ВЫЯВЛЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ  
В СФЕРЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

Учебное пособие

Москва  
2018

**ББК 67.402**  
**Б95**

**Быковская, Ю. В.**

*Выявление коррупционных преступлений в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд* : учебное пособие / Ю. В. Быковская, Е. А. Сафохина. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. – 103 с. – ISBN 978-5-9694-0467-0.

В учебном пособии подробно рассмотрены организационно-правовые основы осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, осуществляемых государственными (муниципальными) учреждениями в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе. Определены причины коррупционных преступлений в системе государственных закупок; обобщены виды закупочной деятельности, представляющие наибольший риск, связанный с возможным отмыванием денежных средств от коррупционной деятельности; выделены характерные черты схем преступлений, совершенных в сфере государственных закупок. Предложена методика выявления и документирования коррупционных преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

Учебное пособие предназначено для курсантов и слушателей Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, обучающихся по специальностям 38.05.01 «Экономическая безопасность» и 40.05.01 «Правовое обеспечение национальной безопасности», слушателей факультета повышения и переподготовки кадров, адъюнктов при подготовке научных исследований и диссертаций по соответствующей тематике.

Сафохина Е. А., канд. экон. наук, доцент – раздел 1, 3 и методические рекомендации.

Быковская Ю. В., канд. экон. наук – раздел 2, 3 и методические рекомендации.

ББК 67.402

**Рецензенты:** старший оперуполномоченный по особо важным делам 11 отдела Управления «Р» ГУЭБиПК МВД России кандидат экономических наук подполковник полиции *М. Ю. Беседин*; старший оперуполномоченный по ОВД 4 отдела УОГЗ МВД России кандидат экономических наук майор полиции *Е. С. Зрилова*.

**ISBN 978-5-9694-0467-0**

© Московский университет МВД России  
имени В.Я. Кикотя, 2018  
© Быковская Ю. В., 2018  
© Сафохина Е. А., 2018

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	4
РАЗДЕЛ 1. Организационно-правовые основы осуществления закупок для муниципальных и государственных нужд, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе .....	6
РАЗДЕЛ 2. Характеристика коррупционных преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд .....	35
РАЗДЕЛ 3. Методика выявления и документирования сотрудниками ОВД коррупционных преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд .....	51
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	92
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	96

## ВВЕДЕНИЕ

В 2014 г. система государственного заказа подверглась серьезным изменениям, в корне поменявшим подход к осуществлению государственных закупок в России. Идея законодателя о создании контрактной системы воплотилась в новом Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В контрактную систему включены различные виды юридических лиц: непосредственно сами государственные органы, государственные (муниципальные) учреждения, государственные унитарные предприятия, а также все юридические лица, желающие принять участие в торгах на выполнение государственного заказа.

Государственный заказ в настоящее время обеспечивает удовлетворение нужд государства и является инструментом регулирования экономики и социальной сферы, служит интересам повышения ее конкурентных преимуществ в России.

Государственные закупки – это процесс, фактически отражающий и обеспечивающий качество отношений государства, общества и бизнеса. Государственные органы и учреждения в процессе закупок представляют интересы общества и призваны с максимальной результативностью распоряжаться бюджетными средствами, обеспечивая высокий уровень качества жизни населения.

Масштабность государственных закупок требует эффективной и слаженной работы всех звеньев данной системы, во многом зависящей от уровня и качества ее контроля.

Сфера государственного заказа всегда была объектом критики со стороны как населения, так и ученых и специалистов-практиков. Многие отмечают высокий уровень коррупции в данном сегменте. Действительно, на сегодняшний день существует довольно большое количество коррупционных схем при проведении государственных закупок. Эти схемы усложняются, становятся более запутанными и многоэтапными, а в преступную деятельность вовлекается все большее количество участников. По этой причине законодатели уделяют данной проблеме большое внимание, решают вопросы коллизий и пробелов в праве путем модернизации существующей системы государственного заказа. Создание контрактной системы и является одним из способов устранения пробелов в праве, а многие из нововведений направлены на снижение коррупции среди государственных служащих.

На современном этапе большое внимание должно уделяться вопросам эффективной реализации положений действующего законодательства о государственных закупках. При этом, принимая во внимание большой объем коррупционных преступлений в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, в данное время необходима разработка четко выстроенной методики и методических рекомендаций по выявлению сотрудниками правоохранительных органов коррупционных преступлений в этой сфере.

Актуальность разработки учебного пособия заключается в следующем: в условиях, когда доля государственных расходов на закупки товаров, работ, услуг достигает значительной расходной части бюджетов, задача создания методики и методических рекомендаций по выявлению коррупционных преступлений в сфере государственных закупок приобретает стратегическое значение. От того, насколько качественно будет выстроена система выявления преступлений в сфере государственных закупок, во многом будет зависеть успех создания полноценной национальной контрактной системы закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд, способной выполнять все возложенные на нее функции.

## **Раздел 1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЗАКУПОК ДЛЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫХ В СООТВЕТСТВИИ С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИНЫМИ НОРМАТИВНЫМИ ПРАВОВЫМИ АКТАМИ О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ**

Государственный заказ на сегодняшний день является одним из ключевых элементов экономики любой страны, в том числе и России. Государственный заказ – это реализация потребности органов государственного управления в товарах, работах или услугах. Такая потребность может возникать на разных уровнях вертикали власти, а именно: на уровне федеральной власти Российской Федерации, на уровне субъектов Российской Федерации или на уровне местного самоуправления. При помощи государственного заказа решаются не только важнейшие стратегические вопросы – обороны и науки, но также выполняются экономические и социальные целевые программы и проекты.

Увеличение эффективности государственных закупок достигается путем проведения публичных торгов, обеспечивающих:

- прозрачность закупочных процедур;
- экономичное расходование бюджетных средств;
- строгую отчетность ответственных за закупки лиц;
- справедливость в обеспечении доступа всех поставщиков к государственным заказам.

С 1 января 2014 г. действует новый Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup> (далее – Закон № 44-ФЗ), который заменил Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup> (далее – Закон № 94-ФЗ).

Закон, действовавший с 2006 г. по 2013 г., получил всестороннюю критику, так как, с одной стороны, был призван снизить рост соци-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу, последняя редакция 2 июля 2013 г.)

альной напряженности, вызванный большим количеством коррупционных фактов, а также фактов нерационального и нецелевого использования бюджетных средств, а с другой – породил новые прецеденты нарушения правил свободной конкуренции.

Закон № 44-ФЗ не только ввел большое число нововведений в сферу государственного заказа, но и в корне изменил подход к его организации. Закон № 44-ФЗ создает новые жесткие рамки в осуществлении государственных закупок. Например, законодатель по-прежнему признает различные конкурентные способы как единственный верный способ определения поставщика, но при этом не может игнорировать случаи осуществления закупки у единственного поставщика. Оставляя закупки у единственного поставщика, законодатель предоставляет четкие условия и обоснования возможности использования данного метода.

Фактически Закон № 44-ФЗ не меняет основные принципы и подходы к проведению государственных закупок.

Основными принципами признаются:

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

По-прежнему наиболее эффективными признаются конкурентные способы осуществления государственных закупок. Почти неизменным остался электронный аукцион, а те способы, которые могут повлечь нарушения прав организаций, теперь имеют более строгий и регламентированный подход (например, участникам запроса котировок разрешено присутствовать при вскрытии конвертов).

Процесс проведения торгов очень усложнился, появились новые обязанности для сотрудников государственных органов и учреждений. Закон № 44-ФЗ определил создание контрактных служб (или контрактных управляющих). Введено понятие централизации закупок, определения максимальной цены контракта, усложнена процедура проведения запроса котировок.

Для реализации Закона № 44-ФЗ многие вопросы возложены на Правительство Российской Федерации, а также на законодательные и исполнительные органы субъектов. Согласно положениям Закона

№ 44-ФЗ, до 2017 г. проходил адаптационный период, т. е. поэтапное включение государственных и муниципальных органов, учреждений в новую систему, было принято более 50 подзаконных актов, регулирующих те или иные отношения в сфере государственных закупок. Так, например, правила формирования, утверждения и ведения плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд утверждены постановлением Правительства Российской Федерации<sup>1</sup>.

В то же время А. А. Храшкин отмечает, что контрактная система предполагает более существенный объем документооборота<sup>2</sup>. Во многом это связано с тем, что при осуществлении государственных закупок добавились новые стадии – планирование, мониторинг, контроль и аудит.

Таким образом, Закон № 44-ФЗ охватывает наиболее широкую сферу общественных отношений, порождает больше прав и обязанностей участников закупок.

Необходимость принятия нового закона в большей степени вызвана расширением сферы его действия. В Законе № 94-ФЗ предмет регулирования являются «отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений»<sup>3</sup>. Это породило правовые прецеденты, связанные с пробелами в праве в отношении исполнения и расторжения данных договоров.

В арбитражной практике вопрос о пробелах в праве (например, об исполнении контракта) решался на основании норм Гражданского кодекса, а ссылки на Закон № 94-ФЗ отклонялись, «поскольку данный закон регулирует отношения, связанные с размещением заказов, а не вопросы исполнения и расторжения государственных и муниципальных контрактов»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 г. № 552 «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд».

<sup>2</sup> Храшкин А. А. Контрактная система – особенности и отличия от действующего законодательства // «Право и экономика». – 2013. – № 8.

<sup>3</sup> Статья 1 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров...

<sup>4</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25 октября 2011 г. № 9382/11.

В Законе № 44-ФЗ речь идет, прежде всего, о создании единой системы, исключая пробелы в праве и выстраивая определенную иерархию. Закупка является частью контрактной системы, а размещение заказов (определение поставщика) – частью закупки.

Существенные изменения касаются и отдельного этапа контрактной системы – размещения заказа или определения поставщика. В соответствии со ст. 3 Закона № 44-ФЗ определение поставщика – это совокупность действий, осуществляемых заказчиками, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных и муниципальных нужд и завершая заключением контракта.

Основные нововведения, касающиеся определения поставщика, заключаются в следующем:

1. Централизация закупок. При наличии определенных трудностей с выполнением требований федерального закона о контрактной системе, закупки можно централизовать в едином закупающем органе – тендерном комитете, агентстве или департаменте. По мнению А. А. Храмкина, директора института закупок, возможна ведомственная, территориальная и предметная централизация<sup>1</sup>. При централизации закупок органы исполнительной власти или уполномоченные на это учреждения лишь проводят торги, а контракт с поставщиком заключают непосредственные заказчики.

2. Проведение совместных конкурсов и аукционов. При наличии потребности двух и более заказчиков в одних и тех же товарах и услугах заказчики вправе проводить совместные конкурсы или аукционы.

3. Преимущества при проведении торгов предоставляются:

- учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы;
- организациям инвалидов;
- субъектам малого предпринимательства;
- социальноориентированным некоммерческим организациям.

4. Банковское сопровождение контрактов. Статья 35 Закона № 44-ФЗ определяет, что порядок и случаи банковского сопровождения контрактов устанавливаются Правительством Российской Федерации. На данный момент действует постановление Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2014 г. № 963 «Об осуществлении банковского сопровождения контрактов». В соответствии с ним, под банковским сопровождением контракта понимается проведение банком контроля и мониторинга расчетов поставщика и всех привлекаемых в ходе исполнения контракта субподрядчиков.

---

<sup>1</sup> Храшкин А. А. Контрактная система...

5. Обязательная неустойка в виде штрафов и пеней. Обязательный размер пеней устанавливается Правительством Российской Федерации<sup>1</sup>.

6. Обеспечение заявок (ст. 44 Закона 44-ФЗ):

– для участия в конкурсе или закрытом аукционе обеспечение заявок происходит путем внесения денежных средств или банковской гарантии;

– для участия в электронном аукционе обеспечение заявок происходит только путем внесения денежных средств.

Размер обеспечения до 1 июля 2018 г. составляет:

– 1 % начальной (максимальной) цены контракта, если его размер составляет до 3 млн. руб.;

– ½ % до 5 % начальной (максимальной) цены контракта, если его размер составляет свыше 3 млн руб.;

– не более 2 % начальной (максимальной) цены контракта для учреждений уголовно-исполнительной системы, организаций инвалидов;

после 1 июля 2018 г.:

– ½ % до 1 % начальной (максимальной) цены контракта, если его размер составляет от 5 до 20 млн руб.;

– ½ % до 5 % начальной (максимальной) цены контракта, если цена контракта составляет более 20 млн руб.;

– не более 2 % начальной (максимальной) цены контракта для учреждений уголовно-исполнительной системы, организаций инвалидов, если цена контракта составляет более 20 млн руб.

С 1 июля 2018 г. действует особый порядок финансового обеспечения заявок для ряда конкурсных процедур. Средства обеспечения размещаются на специальных счетах в уполномоченных банках.

7. Новые способы осуществления закупок – закрытые способы определения поставщика, двухэтапный конкурс, конкурс с ограниченным участием, запрос предложений.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 30 августа 2017 г. № 1042 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063».

## 8. Антидемпинговые меры.

Если начальная цена контракта превышает 15 млн руб., а участником закупки предложена цена на 25 % ниже начальной, то контракт может быть заключен только при обеспечении его исполнения в 1,5 раза<sup>1</sup>.

9. Создание контрактных служб. Учитывая, что система государственных закупок переходит на новый уровень, необходимо создание контрактных служб или должности контрактного управляющего.

10. Нововведения относительно проведения запроса котировок и закупки у единственного поставщика.

Применение неторговых процедур теперь связано не с понятием «одноименности», а с отношением к предельной процентной доле закупок в общем годовом объеме и максимальной сумме в абсолютном выражении<sup>2</sup>:

– до 500 тыс. руб., при этом доля в совокупном годовом объеме закупок не должна превышать 10 % и составлять не более 100 млн руб. в год (запрос котировок);

– до 100 тыс. руб., при этом доля в совокупном годовом объеме закупок не должна превышать 2 млн руб. и составлять не более 50 млн руб. в год (закупки у единственного поставщика);

– до 400 тыс. руб., при этом доля в совокупном годовом объеме закупок не должна превышать 50 % и составлять не более 20 млн руб. в год (закупки у единственного поставщика для определенных категорий заказчиков<sup>3</sup>).

На сегодняшний день в законе 44-ФЗ определено 52 основания закупки у единственного поставщика. Можно выделить следующие основные основания закупки государственными бюджетными учреждениями у единственного поставщика:

---

<sup>1</sup> Статья 37 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров...

<sup>2</sup> Храшкин А. А. Контрактная система...

<sup>3</sup> В соответствии с п. 5 ст. 93 Федерального закона о контрактной системе учреждениями, имеющими право осуществлять закупки до 400 тыс. руб. являются:

1) государственные или муниципальные образовательные учреждения;

2) государственные или муниципальные учреждения культуры, уставными целями деятельности которых являются сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия;

3) иные государственные или муниципальные учреждения (зоопарк, планетарий, парк культуры и отдыха, заповедник, ботанический сад, национальный парк, природный парк, ландшафтный парк, театр, учреждение, осуществляющее концертную деятельность, телерадиовещательное учреждение, цирк, музей, дом культуры, дворец культуры, клуб, библиотека, архив).

1) товар, работа или услуга относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий, а также услуг центрального депозитария;

2) осуществление закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую 100 тыс. руб.;

3) осуществление закупки товара, работы или услуги некоторыми категориями учреждений образования и культуры на сумму, не превышающую 400 тыс. руб.;

4) оказание услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, газоснабжению;

5) поставка культурных ценностей, имеющих историческое, художественное или иное культурное значение, предназначенных для пополнения государственных фондов: музейного, библиотечного, архивного, кино-, фотофонда и аналогичных фондов;

6) закупка произведений литературы и искусства определенных авторов, исполнений конкретных исполнителей, фонограмм конкретных изготовителей, печатных или электронных изданий определенных авторов для нужд заказчиков в случаях, определенных законом;

7) заключение контракта на посещение зоопарка, театра, кинотеатра, концерта, цирка, музея, выставки или спортивного мероприятия;

8) заключение контракта определенными видами учреждений культуры на создание произведения литературы или искусства;

9) заключение контракта на оказание услуг по реализации входных билетов и абонементов на посещение театрально-зрелищных, культурно-просветительных и зрелищно-развлекательных мероприятий, экскурсионных билетов и экскурсионных путевок – бланков строгой отчетности;

10) признание несостоявшимися конкурсных процедур и принятие заказчиком решения об осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);

11) заключение контракта на оказание услуг, связанных с направлением работника в служебную командировку, а также с участием в проведении фестивалей, концертов, представлений и подобных культурных мероприятий (в том числе гастролей) на основании приглашений на посещение указанных мероприятий;

12) осуществление закупок лекарственных препаратов, предназначенных для пациента при наличии медицинских показаний (индивидуальная непереносимость, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии, которое отражается в медицинских документах пациента и журнале врачебной комиссии (до 2 млн руб.).

Как мы видим, принятие нового закона было необходимо в связи с постоянным развитием права. К тому же отставание России от международных норм было очень заметно. Еще в 1994 г. в целях обобщения мировой практики был разработан типовой закон ЮНСИТРАЛ, а создатели самой передовой системы государственной закупок – Соединенные штаты Америки – приняли Свод правил государственных закупок (Federal acquisition regulation) в 1984 г.

Контрактная система Российской Федерации, действующая с 1 января 2014 г., на данный момент имеет неоднозначную позицию участников государственных закупок. Это во многом связано с невозможностью однообразного понимания норм закона заказчиками и подрядчиками в переходный период. Однако, определяя контрактную систему как совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд, мы говорим о более высоком и организованном уровне осуществления государственных закупок.

Необходимо отметить изменения, меняющие подход к определению участников закупок – заказчиков. Ранее государственными и муниципальными заказчиками могли соответственно выступать органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также уполномоченные указанными органами получатели бюджетных средств. Сейчас речь идет о том, что к государственным заказчикам относят государственные органы, органы управления государственным внебюджетным фондом, государственные казенные учреждения, а к муниципальным заказчикам относят муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение. В соответствии с ч. 1 ст. 15 Закона № 44-ФЗ на государственные бюджетные учреждения также распространяется его действие.

По мнению Л. В. Андреевой, в Федеральном законе о контрактной системе представлен системный подход к регулированию отношений в сфере государственных закупок<sup>1</sup>.

В соответствии с Законом № 44-ФЗ складывается единая контрактная система, включающая шесть основных звеньев «закупочного цикла»:

- 1) планирование закупок товаров, работ и услуг;
- 2) определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), начиная от извещения об осуществлении закупки до заключения контракта;

---

<sup>1</sup> Андреева Л. В. Реформа государственных и муниципальных закупок. Основные нововведения // Право и экономика. – 2013. – № 8.

- 3) исполнение контракта;
- 4) мониторинг закупок товаров, работ, услуг;
- 5) аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг;
- 6) контроль в сфере закупок.

Как уже было сказано, Закон № 94-ФЗ регулировал только один этап – размещение заказов, т. е. определение поставщика<sup>1</sup>.

По своей сути первое звено – планирование закупок – является подготовительным этапом при определении поставщиков. На этой стадии теперь не только определяется начальная (максимальная) цена закупки, но и обосновывается объект закупки, способ закупки и требования к участникам закупки.

Основными документами при планировании являются планы закупок и составленные на их основании планы-графики.

Отличие плана закупок и плана-графика состоит в том, что план закупок представляет собой перечень закупок, т. е. перечень государственных и муниципальных нужд и информацию о средствах, выделенных для их обеспечения, а план-график представляет собой перечень мероприятий по реализации плана закупок, содержащий более детальную информацию об условиях осуществления процедур определения контрагентов<sup>2</sup>.

Для включения того или иного объекта в план необходимо его обоснование. В соответствии со ст. 18 Закона № 44-ФЗ обоснованию подлежат начальная (максимальная) цена контракта и способ определения поставщика.

Законодатель выделяет пять основных методов определения начальной (максимальной) цены контракта:

1) нормативный метод – представляет собой установление требований (количество, качество, потребительские свойства, предельная цена) к закупаемым товарам, работам или услугам;

2) тарифный метод – применяется в случаях, когда цены подлежат государственному или муниципальному регулированию в соответствии с законодательством. Например, покупка электроэнергии;

3) проектно-сметный метод – применяется для строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства и при проведении работ по сохранению объектов культурного наследия;

---

<sup>1</sup> Храмкин А. А. «Контрактная система...»

<sup>2</sup> Серков А. «От заказов – к закупкам: сравнительный анализ Федеральных законов от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов» и от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе» // СПС «Гарант». Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/>.

4) метод сопоставимых рыночных цен – является наиболее приоритетным методом, более универсальным;

5) затратный метод – применяется в случае невозможности применения иных методов.

В соответствии с Законом № 44-ФЗ при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), приведенные на рис. 1.

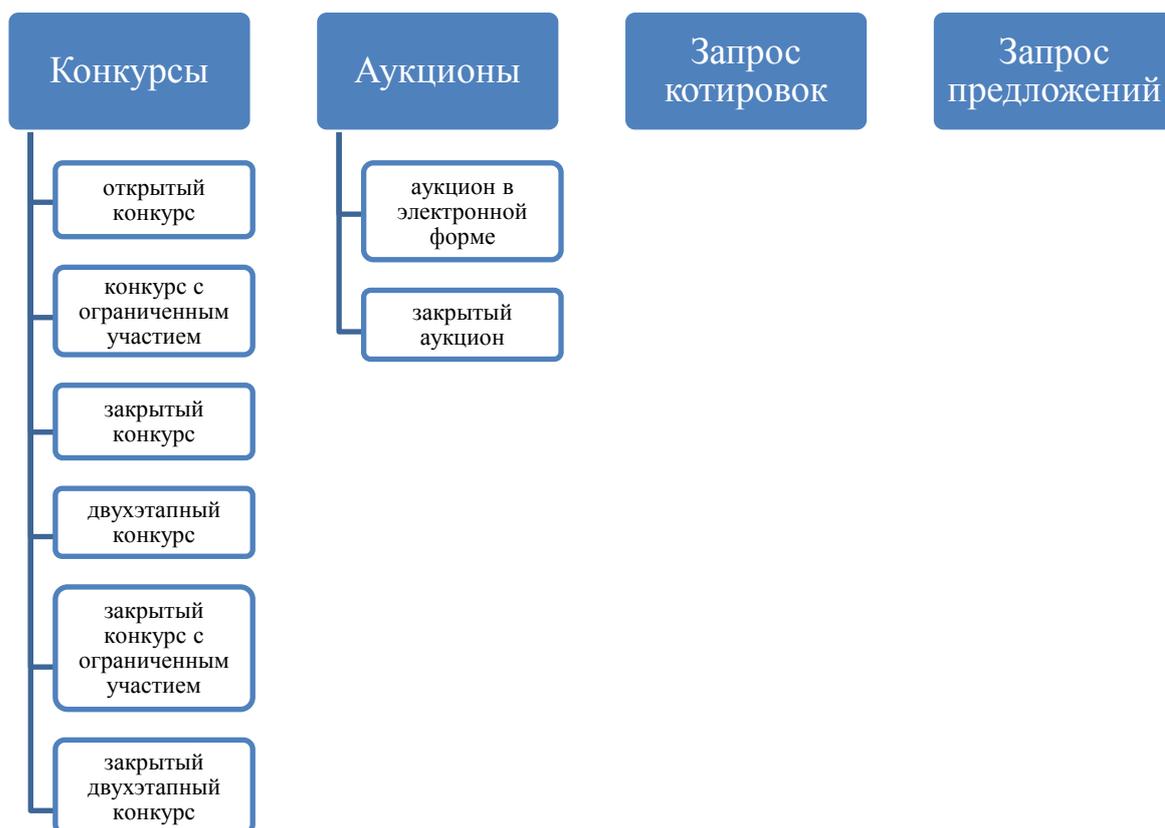


Рис. 1. Способы определения поставщиков

Закупки также могут осуществляться у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), т. е. без проведения конкурсных процедур.

Выбор способа определения поставщика напрямую зависит от ожидаемого результата. В параграфах 2, 3, 3.1, 4, 4.1, 5 и 6 Закона № 44-ФЗ подробно рассмотрены все конкурентные способы и правила осуществления закупки у единственного поставщика, а также условия, при которых возможно применение того или иного способа. Применение каждого способа возможно только при наличии определенных условий. Так, если начальная (максимальная) цена контракта составляет 150 тыс. руб., то заказчик имеет право на проведение запроса котировок, а если объект закупки связан с государственной тайной, то могут быть применены закрытые способы определения поставщика.

Также, в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2016 г. № 471-р<sup>1</sup>, в случае осуществления закупок утвержденного перечня товаров, работ и услуг, заказчик обязан провести аукцион в электронной форме (электронный аукцион). К таким товарам, работам и услугам относят пищевые продукты и напитки, табачные изделия, нефтепродукты, металлы, офисное оборудование и вычислительную технику, строительные работы, услуги гостиниц и ресторанов и т. д.

С 1 января 2019 г. конкурентные способы определения поставщиков – открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, электронный аукцион, запрос котировок, запрос предложений (электронные процедуры), а также в случаях, установленных решением Правительства Российской Федерации, предусмотренным ч. 3 ст. 84.1 Закона № 44-ФЗ, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс, закрытый аукцион (закрытые электронные процедуры) будут проводиться только в электронной форме. С 1 июля 2018 г. торги в электронной форме можно применять по желанию. Законом № 44-ФЗ регламентирован порядок проведения электронных процедур проведения торгов по каждому способу определения поставщиков.

Необходимо отметить, что с 2014 г. появились новые способы определения поставщика, а, следовательно, изменились и условия их проведения. Поставщик по договору энергоснабжения или договору купли-продажи электрической энергии раньше определялся путем закупки у единственного поставщика. В первоначальном варианте Закона № 44-ФЗ данные закупки должны были осуществляться путем запроса предложений. Электрическая энергия, равно как и услуги по водоснабжению, – обязательная составляющая при планировании закупок. Данные объекты закупок необходимы для обеспечения деятельности всех государственных органов и государственных учреждений. Поскольку запрос предложений – новый способ для России, а также учитывая, что пока еще не сложилось единой практики применения, у государственных органов и учреждений возникло множество вопросов.

По результатам проведения конкурсных процедур или закупки у единственного поставщика, с поставщиком, подрядчиком или исполнителем заключается контракт. Данный контракт должен содержать

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 марта 2016 г. № 471-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 13, ст. 1880.

условия, которые были предусмотрены извещением, документацией о закупке, заявкой и окончательным предложением участника закупки. К числу обязательных условий законодатель относит:

- цену контракта;
- условие об ответственности заказчика и поставщика за неисполнение и ненадлежащее исполнение обязательств;
- порядок и сроки оплаты, осуществление приемки.

При наличии определенных обстоятельств обязательными условиями контракта являются:

- график исполнения контракта – если контракт заключен на срок более чем на три года и цена составляет 100 млн руб.;
- условие об уменьшении суммы, подлежащей уплате физическому лицу, на размер налоговых платежей, связанных с оплатой контракта, – если контракт заключается с физическим лицом (за исключением индивидуального предпринимателя);
- условие о сроках возврата заказчиком участнику денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения контракта (если такая форма применялась);
- условие о банковском сопровождении контракта (если это предусмотрено нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации);
- в соответствии с п. 14 ст. 34 Закона № 44-ФЗ в контракт может быть включено условие о возможности одностороннего отказа от исполнения контракта. Одновременно, на основании п. 9 ст. 95 указанного закона, такой отказ возможен как заказчиком, так и поставщиком, если это было предусмотрено условиями контракта.

Данную норму определяют, как отличительную от Закона № 94-ФЗ, в котором расторжение контракта допускалось по соглашению сторон или по решению суда. Однако Федеральным законом от 7 июня 2013 г. № 114-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд"»<sup>1</sup> была введена аналогичная статья, предусмотренная уже на тот момент принятым Законом № 44-ФЗ.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 114-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд"» // Российская газета. – 2013. – № 124. – 11 июня.

В соответствии со ст. 310 ГК РФ односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий не допускаются, за исключением случаев, предусмотренных законом. Основания для расторжения договора поставки товаров, договора подряда на выполнение работ, или договора оказания услуг в одностороннем порядке, предусмотрены ст.ст. 523, 534, 717, 782 ГК РФ.

Таблица 1

**Основания для расторжения договора  
поставки товаров, договора подряда на выполнение работ,  
или договора оказания услуг в одностороннем порядке**

Договор поставки	ст. 523 ГК РФ	Существенное нарушение договора одной из сторон (влечет для другой стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишается того, на что она вправе была рассчитывать при заключении договора):	
		со стороны поставщика: – поставки товаров ненадлежащего качества с недостатками, которые не могут быть устранены в приемлемый для покупателя срок; – неоднократного нарушения сроков поставки товаров	со стороны заказчика: – неоднократного нарушения сроков оплаты товаров; – неоднократной невыборки товаров
Договор подряда	ст. 717 ГК РФ	– заказчик может в любое время до сдачи ему результата работы отказаться от исполнения договора, уплатив подрядчику часть установленной цены пропорционально части работы, выполненной до получения извещения об отказе заказчика от исполнения договора	
Договор возмездного оказания услуг	ст. 782 ГК РФ	– заказчик вправе отказаться от исполнения договора возмездного оказания услуг при условии оплаты исполнителю фактически понесенных им расходов, а исполнитель – при условии полного возмещения заказчику убытков	

При одностороннем отказе от исполнения контракта заказчик вправе провести экспертизу поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги с привлечением экспертов, экспертных организаций для подтверждения нарушения условий контракта.

При подтверждении нарушения условий контракта контрагент должен быть надлежащим образом уведомлен о решении заказчика или поставщика об одностороннем отказе от исполнения контракта в течение одного рабочего дня. Датой надлежащего уведомления считается дата получения заказчиком или подрядчиком подтверждения о вручении или получении уведомления, которое может быть направлено любым способом. При этом заказчик также обязан разместить свое решение в единой информационной системе. При невозможности получения заказчиком подтверждения вручения уведомления контрагент считается надлежащим уведомленным по истечении тридцати дней с даты размещения указанного решения заказчика в единой информационной системе.

Решение заказчика или подрядчика об одностороннем отказе от исполнения контракта вступает в силу, и контракт считается расторгнутым через десять дней с даты надлежащего уведомления об этом контрагента.

До этого момента контрагент может устранить нарушения, ставшие причиной одностороннего отказа. В таком случае заказчик или подрядчик обязаны отменить указанное решение. При этом заказчику компенсируются затраты на проведение экспертизы.

В случае подобного расторжения контракта заказчик вправе повторно осуществить закупку товара, выполнение работы, услуги путем проведения запроса предложений.

При этом в случае, если поставщик частично исполнил свои обязательства, то при заключении нового контракта количество поставляемого товара, объем и цена выполняемой работы или оказываемой услуги должны быть уменьшены пропорционально количеству уже поставленного товара, объему выполненной работы или оказанной услуги.

Односторонний отказ является обязательным для заказчика, если в ходе исполнения контракта установлено, что поставщик (подрядчик, исполнитель) не соответствует установленной документацией о закупке требованиям к участникам закупки или предоставил недостоверную информацию о своем соответствии таким требованиям.

В соответствии с п. 8 ст. 95 Закона № 44-ФЗ расторжение контракта также возможно по соглашению сторон и по решению суда.

Если отсутствуют причины расторжения контракта, то можно говорить о надлежащем исполнении контракта. Особенности исполнения контракта регулируются ст. 94 Закона № 44-ФЗ. К комплексу мер по

исполнению контракта законодатель относит приемку поставляемого товара, выполненной работы и оказанной услуги, оплату предмета договора, взаимодействие заказчика с поставщиком при изменении и расторжении контракта, применении мер ответственности и совершении иных действий в случае нарушения контрагентами условий контракта.

В соответствии с гл. 4 и 5 Закона № 44-ФЗ осуществляется мониторинг, аудит и контроль закупок.

Мониторинг закупок – это организованная федеральным органом исполнительной власти или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, местной администрацией система наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков. Такой мониторинг осуществляется для оценки степени достижения целей осуществления закупок и обоснованности закупок, а также совершенствования законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок<sup>1</sup>.

Результаты мониторинга закупок по итогам каждого года оформляются в виде сводного аналитического отчета, в котором дается оценка эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также определяются меры по совершенствованию законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Для достижения целей осуществления закупок органы аудита в сфере закупок осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам<sup>2</sup>.

Последний этап контрактной системы – это контроль в сфере государственных и муниципальных закупок. Такой контроль может

---

<sup>1</sup> Статья 97 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров...

<sup>2</sup> Там же. Статья 98.

осуществляться по разным основаниям: от контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере государственных закупок до контроля за соответствием информации в различных документах, содержащих информацию о государственных закупках.

Контроль осуществляется путем проведения плановых и внеплановых проверок. При проведении плановых и внеплановых проверок не подлежат контролю результаты оценки заявок участников закупок. Такие результаты могут быть обжалованы участниками закупок в судебном порядке.

*Таблица 2*

**Виды контроля по субъектному составу**

<b>Вид контроля</b>	<b>Субъекты контроля</b>	<b>Виды контроля</b>
Контроль в сфере закупок	Федеральные, региональные, муниципальные органы, уполномоченные на осуществление контроля в сфере государственных и муниципальных закупок	1) соответствие информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок; 2) соответствие информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащейся: а) в планах-графиках, в планах закупок; б) в извещениях об осуществлении закупок; в документации о закупках; информации, содержащейся в планах-графиках; в) в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); г) в условиях проектов контрактов, направляемых участникам закупок; д) в реестре контрактов, заключенных заказчиками, условиям контрактов

*Продолжение таблицы 2*

	Контрольный орган в сфере оборонного заказа	<ol style="list-style-type: none"><li>1) соблюдение требований к обоснованию и обоснованности закупок;</li><li>2) нормирование в сфере закупок, предусмотренное ст. 19 Закона № 44-ФЗ;</li><li>3) определение и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);</li><li>4) применение заказчиком мер ответственности и совершение иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;</li><li>5) соответствие поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги;</li><li>б) своевременность, полнота и достоверность отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги;</li><li>7) соответствие использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки</li></ol>
--	---	--

*Продолжение таблицы 2*

	<p>Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации и МО, органы управления государственными внебюджетными фондами</p>	<p>1) соответствие информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика;</p> <p>2) соответствие информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащейся:</p> <p>а) в планах-графиках, информации, содержащейся в планах закупок;</p> <p>б) в извещениях об осуществлении закупок; в документации о закупках; информации, содержащейся в планах-графиках;</p> <p>в) в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), информации, содержащейся в документации о закупках;</p> <p>г) в условиях проектов контрактов, направляемых участникам закупок, с которыми заключаются контракты, информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);</p> <p>д) в реестре контрактов, заключенных заказчиками, условиям контрактов</p>
--	--	--

*Продолжение таблицы 2*

	Органы внутреннего государственного (муниципального контроля)	<ol style="list-style-type: none"><li>1) соблюдение требований к обоснованию закупок, предусмотренных ст. 18 Закона № 44-ФЗ, и обоснованности закупок;</li><li>2) соблюдение правил нормирования в сфере закупок, предусмотренного ст. 19 Закона № 44-ФЗ;</li><li>3) обоснование начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), включенной в план-график;</li><li>4) применение заказчиком мер ответственности и совершение иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;</li><li>5) соответствие поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта;</li><li>6) своевременность, полнота и достоверность отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги;</li><li>7) соответствие использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки</li></ol>
--	---	--

*Продолжение таблицы 2*

Ведомственный контроль	Государственные и муниципальные органы, ГК «Росатом»	Соблюдение законодательства Российской Федерации и иных нормативно-правовых актов в отношении подведомственных заказчиков
Контроль, осуществляемый заказчиком	Заказчик	Исполнение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта. Привлечение поставщиком субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и социальноориентированных некоммерческих организаций
Общественный контроль	Граждане, общественные объединения, объединения юридических лиц	Соблюдение законодательства Российской Федерации

С 2011 г. изменился подход к определению государственных бюджетных учреждений (далее – ГБУ), как заказчиков. Во многом это связано с изменением их статуса. В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» государственные и муниципальные учреждения подразделяются на три вида: казенные, бюджетные и автономные. Все учреждения носят статус некоммерческой организации, в связи с чем меняется система их финансирования, подразумевающая жесткий финансовый контроль.

В соответствии со ст. 15 Закона № 44-ФЗ, ГБУ получили право использовать два режима закупок: закупки за счет средств субсидий на выполнение государственных и муниципальных заданий осуществляются по правилам о контрактной системе, а закупки за счет самостоятельно заработанных средств – в рамках Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Храшкин А. А. Контрактная система...

До 1 апреля 2014 г. ГБУ необходимо было принять правовой акт о закупках в соответствии с требованиями ч. 3 ст. 2 Закона № 223-ФЗ. Положения данного правового акта ГБУ распространяются на средства, полученные:

1) за счет грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, предоставляемых на конкурсной основе из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

2) в качестве исполнителя по контракту в случае привлечения на основании договора в ходе исполнения данного контракта иных лиц для поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, необходимых для исполнения предусмотренных контрактом обязательств данного учреждения;

3) за счет средств, полученных при осуществлении им иной приносящей доход деятельности от физических лиц, юридических лиц (за исключением средств, полученных на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию).

При этом такой нормативный правовой акт действует на весь календарный год и не подлежит изменению.

Положения государственных учреждений или государственных корпораций о закупках товаров, работ и услуг разрабатываются в соответствии с Законом № 223-ФЗ. В основу Положения ложатся нормы Закона № 44-ФЗ, однако каждое государственное учреждение устанавливает свои рамки и сроки, наиболее оптимальные для них. Сам по себе Закон № 223-ФЗ не содержит положений, регламентирующих закупки, и, таким образом, он предоставляет государственным учреждениям свободу выбора.

Для различных учреждений уставлены, например, различные пределы выбора тех или иных способов осуществления закупки.

Все Положения, принимаемые на основании Закона № 223-ФЗ, могут составляться на основе Закона № 44-ФЗ. Однако это не является обязательным. В то же время все подзаконные акты, принятые во исполнение Закона № 44-ФЗ, также не всегда распространяют свою силу на данные Положения. Так, судом было рассмотрено заявление антимонопольного органа, признавшего заказчика нарушившим Закон № 223-ФЗ, поскольку в конкурсной документации отсутствовали значимость критериев оценки, а также порядок расчета баллов, присуждаемых предложениям участников. Однако данное решение было отменено<sup>1</sup>, поскольку действующее законодательство не содержит

---

<sup>1</sup> Постановление ФАС Московского округа от 18 ноября 2013 г. № Ф05-13278/2013 по делу № А40-148556/2012.

норм, непосредственно конкретизирующих содержание сведений, относящихся к критериям, порядку оценки и сопоставления заявок. То есть постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1085 «Об утверждении правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup> в данном случае принято во исполнение Закона № 44-ФЗ.

Однако далеко не все ГБУ готовы перейти на подобную двойную систему. Во многом это связано с тем, что доля дохода от платных услуг очень мала и введение системы закупок в соответствии с Законом 223-ФЗ нецелесообразно, поэтому все закупки осуществляются только в соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ.

Однако применение норм Закона № 44-ФЗ для заказчиков оборачивается значительно большими затратами на организацию процесса закупок, включая трудозатраты и издержки на делопроизводство.

Во-первых, одним из принципов контрактной системы является принцип открытости и прозрачности. Он выражается путем размещения информации в единой информационной системе ([www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru)).

Правила функционирования единой информационной системы в сфере закупок определены постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2015 г. № 1414.

Во вторых, любой заказчик, независимо от того, является ли он государственным органом или бюджетным учреждением, для организации хотя бы одного конкурса или аукциона должен создать комиссии по осуществлению закупок: конкурсную, аукционную, котировочную, комиссию по рассмотрению заявок на участие в запросе предложений и окончательных предложений и единую комиссию. Для государственных бюджетных учреждений создание единой комиссии, осуществляющей функции по осуществлению закупок путем проведения конкурсов, аукционов, запросов котировок, запросов предложений, является наиболее оптимальным решением. Такая комиссия в составе не менее пяти человек создается приказом учреждения. В соответствии с п. 6 ст. 39 Закона № 44-ФЗ существуют ограничения на участие в конкурсной комиссии. Такие ограничения связаны с возможным конфликтом интересов членов конкурсной комиссии.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1085 «Об утверждении правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 49 (часть VII), ст. 6428.

Одним из нововведений Закона № 44-ФЗ является создание контрактных служб. Такие службы должны быть созданы в обязательном порядке, если совокупный годовой объем закупок превышает 100 млн руб. Если совокупный годовой объем меньше 100 млн руб., то заказчик назначает должностное лицо, ответственное за осуществление закупки, включая исполнение каждого контракта – контрактного управляющего.

В обязанности контрактного управляющего или полномочия контрактной службы входит вся работа, связанная с государственными закупками: планирование, осуществление извещений о закупках, подготовка документации о закупках, осуществление закупок.

В третьих, поскольку в соответствии с п. 11 ст. 21 Закона № 44-ФЗ государственные закупки, не предусмотренные в плане-графике, не могут быть осуществлены, в функционале контрактных служб и контрактных управляющих им отводится важная роль.

В-четвертых, первый этап определения поставщика начинается с размещения информации о проведении торгов.

В соответствии со ст. 42 Закона № 44-ФЗ заказчик обязан разместить извещение об осуществлении закупки в единой информационной системе в определенный срок до проведения торгов.

В-пятых, ввиду того, что у большинства учреждений сравнительно небольшой бюджет, из которого основная масса – это фонд оплаты труда, у них отсутствует потребность в проведении большого количества конкурсов и аукционов. В обычной ситуации, при которой в штате имеется всего один специалист, руководители стараются минимизировать проведение конкурентных способов определения поставщиков.

В учреждениях с небольшим бюджетом только 10–25 % закупок приходится на конкурсные процедуры. В основном все закупки осуществляются у единственного поставщика.

В настоящее время такие закупки (до 100 тыс. руб.) подверглись серьезным изменениям. Например, заказчики города Москвы обязаны осуществлять закупки через электронный магазин. Кроме того, законодатель вводит привязку не к понятию одноименности, как это было ранее, а к предельной процентной доле закупок в общем годовом объеме и максимальной сумме в абсолютном выражении<sup>1</sup>.

Процесс осуществления государственной закупки происходит в четком соответствии с установленным в Федеральном законе о контрактной системе порядком. Это касается как рассмотрения заявок, так и прав и обязанностей всех участников закупки. Конкурсная, аукционная или единая комиссия в день проведения торгов вскрывает

---

<sup>1</sup> Храшкин А. А. Контрактная система...

конверты или получает доступ к электронным заявкам. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1085 «Об утверждении правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup> установлен порядок выявления лучших предложенных условий исполнения контракта. Основным принцип оценки заключается в ее критериях, на основании которых выстраивается рейтинг заявок. Для оценки заявок используется 100-балльная шкала. Для оценки заявок и окончательных предложений участников закупки заказчик в документации о закупке устанавливает следующие критерии:

- 1) цена контракта;
- 2) расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ;
- 3) качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;
- 4) квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов на праве собственности или ином законном основании, оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

Победителем признается участник, либо предложивший лучшие условия исполнения контракта, либо предложивший наименьшую цену. По результатам оценки заявок составляется протокол, размещаемый в обязательном порядке в единой информационной системе.

Изучив Закон № 44-ФЗ, нельзя не отметить, что идея системного подхода к осуществлению государственных закупок, безусловно, является, положительной. Охватывая все стадии закупок, законодатель решает многие правовые коллизии и устраняет пробелы в праве. Сегодня уже можно говорить о переходе на более высокий и организованный уровень закупочной системы и проводить сравнение, например, с закупочной системой США.

В то же время, учитывая, что данный закон вносит много нововведений, в том числе и из международной практики, государственные заказчики, в особенности субъекты Российской Федерации, не имеют до-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1085 «Об утверждении правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 49 (часть VII), ст. 6428.

статочного опыта и знаний для проведения государственных закупок по новым правилам. Это отмечают в том числе и специалисты субъектов Российской Федерации, например, Косарев Кирилл Викторович<sup>1</sup>.

Можно выделить следующие недостатки Закона № 44-ФЗ:

1. Нормы Закона № 44-ФЗ, а также иных подзаконных актов в основном направлены на защиту конкуренции при проведении закупок. Однако правила осуществления закупок существенно снижают качество оказываемых услуг и поставляемого товара. Так, из-за недобросовестных поставщиков ремонт в детских учреждениях затягивается на несколько лет. А ввиду того, что в техническом задании заказчик не может указать дополнительные критерии строительных материалов (это нарушает принципы конкретности), проведение ремонтных работ в наших домах становится некачественным и приводит к огромному числу жалоб со стороны жителей.

2. В Законе № 44-ФЗ не решена проблема коррупции при проведении торгов. Несмотря на то, что в мировой экономике торги принято считать одним из самых эффективных способов определения поставщика, Закон № 94-ФЗ в России было принято считать одним из самых коррупционных. В новом Законе № 44-ФЗ данная проблема также не решена. В то же время генеральный директор электронной площадки РТС-тендер Виктор Степанов отмечает низкий уровень конкуренции.

Для преодоления коррупции в данном сегменте было сделано несколько попыток. Во-первых, контракт может быть признан недействительным, если определенные должностные лица со стороны заказчика состоят в браке с лицами, с которыми заключен контракт, либо являются близкими родственниками, и если при этом будет установлена личная заинтересованность должностных лиц. Однако возникает проблема, как определить личную заинтересованность, если лица со стороны исполнителя являются друзьями, одноклассниками и т. д.

Во-вторых, введен институт «обязательного общественного обсуждения». В Законе № 44-ФЗ содержатся нововведения об обязательном общественном обсуждении закупок. Данная норма вступила в силу с 1 января 2017 г.

Обязательное обсуждение начинается с даты размещения в ЕИС планов закупок, содержащих информацию о закупках, подлежащих обязательному общественному обсуждению, а заканчивается в момент,

---

<sup>1</sup> Косарев К. Некоторые проблемы Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Право и экономика. – 2013. – № 7.

предшествующий истечению срока, до которого определение поставщика (подрядчика, исполнителя) может быть отменено заказчиком.

Правительство Российской Федерации определило случаи и порядок проведения обязательного общественного обсуждения закупок в своем постановлении от 22 августа 2016 г. № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Однако в 2014 и 2015 гг. обязательное общественное обсуждение закупок проводилось в порядке, определяемом Минэкономразвития России, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышала 1 млрд руб.

По результатам обязательного общественного обсуждения закупок могут быть внесены изменения в планы закупок, планы-графики, документацию о закупках или закупки могут быть отменены.

3. Многие новые правила и нововведения юридически несовершенны.

Отсутствует определение понятия «государственные нужды». Данный термин раскрывался в ст. 3 Закона № 94-ФЗ, однако этот закон уже утратил силу.

Многие специалисты не видят отличия «банковского сопровождения контракта» от «банковской операции со счетами». По мнению Кирилла Косарева, «введение данной нормы целесообразно и оправдано, но это не юридическая категория, а экономическая»<sup>1</sup>.

4. Как было отмечено, Москва имеет собственный нормативный правовой акт, регулирующий систему государственного заказа. Москва является крупнейшим регионом по количеству проведения государственных закупок. В постановлении Правительства Москвы от 24 февраля 2012 г. № 67-ПП «О системе закупок города Москвы» закреплены особые положения осуществления государственных закупок. Так, например, заказы делятся на заказы первого уровня (свыше 50 млн руб.) и второго (до 50 млн руб.). Это напрямую влияет на то, кто принимает решение о закупке.

В целом, можно говорить о том, что Закон № 44-ФЗ ухудшил положение бюджетных учреждений, особенно с небольшими бюджетами.

Отдельные вопросы возникают в отношении нормирования в сфере закупок, под которым понимаются требования к количеству, качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам товаров,

---

<sup>1</sup> Косарев К. Некоторые проблемы федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров...

работ, услуг. При этом нарушение требований о нормировании закупок будет восприниматься как приобретение предметов роскоши. Общие требования к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения определены постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2015 г. № 476.

Несовершенство Закона № 44-ФЗ выражается в том, что, ставя жесткие рамки проведения конкурсных процедур для заказчиков, он в то же время не ужесточает ответственность исполнителей и подрядчиков за неисполнение или ненадлежащее исполнение контракта. К сожалению, случаи использования некачественных материалов при строительстве (или и вовсе отказ подрядчика от обязательств) приводят к «долгостроям» и «консервации» строительства.

В соответствии со ст. 94 Закона № 44-ФЗ в случае нарушения условий контракта поставщиком заказчик имеет право на применение мер ответственности или совершения иных действий.

В соответствии со ст. 107 Закона № 44-ФЗ возможна гражданско-правовая, административная и уголовная ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе. К гражданской ответственности, прежде всего, относят предусмотренную договором неустойку в виде пени и штрафа.

К тому же, в соответствии с постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 26 марта 2013 г. № 15078/12 (по делу №А40-36805/12-37-133)<sup>1</sup>, поставщик, понесший по вине своего контрагента гражданско-правовую ответственность перед покупателем за нарушение срока поставки товара по государственному контракту, вправе требовать с контрагента причиненных убытков в виде оплаченных по государственному контракту штрафных санкций, а также неполученного дохода, который он мог иметь в случае реализации товара по государственному контракту.

Административная ответственность поставщиков предусмотрена ст. 7.32, 7.32.1 КоАП РФ за:

- нарушение сроков заключения контракта или уклонение от заключения контракта;
- изменение условий контракта, в том числе увеличение цен товаров, работ, услуг;

---

<sup>1</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 26 марта 2013 г. № 15078/12 (по делу №А40-36805/12-37-133). Режим доступа: [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru).

– нарушение порядка расторжения контракта в случае одностороннего отказа от исполнения контракта;

– нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) для государственных нужд по государственному оборонному заказу.

Административная ответственность заказчиков предусмотрена ст.ст. 7.29–7.29.3, 7.30, 7.31, 7.31.1 КоАП РФ за следующие нарушения:

– несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

– нарушение порядка определения начальной (максимальной) цены государственного контракта по государственному оборонному заказу или цены государственного контракта при размещении государственного оборонного заказа;

– отказ или уклонение поставщика (исполнителя, подрядчика) от заключения государственного контракта по государственному оборонному заказу, договора, необходимого для выполнения государственного оборонного заказа;

– нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок при планировании закупок;

– нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

– нарушение порядка ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну, реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

– нарушение порядка и (или) сроков возврата денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), порядка и (или) сроков блокирования операций по счету участника закупки, порядка ведения реестра участников электронного аукциона, получивших аккредитацию на электронной площадке, правил документооборота при проведении электронного аукциона, разглашение оператором электронной площадки, должностным лицом оператора электронной площадки информации об участнике закупки до подведения результатов электронного аукциона.

Уголовным кодексом Российской Федерации не установлено специальной ответственности за нарушения законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд.

Что же касается совершения иных действий, то к ним можно отнести внесение информации о поставщике в реестр недобросовестных поставщиков.

Информация об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми контракты расторгнуты по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов, обязательно вносится в реестр недобросовестных поставщиков.

В то же время в первой редакции Закона № 44-ФЗ в п. 6 ст. 31 «Требования к участникам закупки» одним из требований к участникам закупки было отсутствие информации в реестре недобросовестных поставщиков. Сейчас данная норма отменена и содержится в п. 1.1 – «заказчик вправе установить требование об отсутствии в реестре недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) информации об участнике закупки».

Ужесточение ответственности поставщиков за исполнение государственного контракта на сегодняшний день становится все более необходимым. Конечно, нельзя забывать, что, в первую очередь, между заказчиком и подрядчиком преобладают гражданско-правовые отношения. Однако следует различать государственный заказ, направленный на обеспечение деятельности государственных органов (закупка оборудования, услуги охранной организации, закупка материально-технического оборудования), и государственный заказ, связанный с реализацией нормативных правовых актов Российской Федерации или субъектов непосредственно по выполнению возложенных на них функций – здравоохранения, образования, культуры. Например, реализация социальной функции государства выражается в том числе в строительстве новых детских садов в городе с целью увеличения числа мест для детей. В соответствии с утверждаемыми Программами развития устанавливаются не только адресный перечень строительства детских садов с указанием объема финансирования, но также и сроки выполнения данного заказа. За умышленный срыв подобных сроков необходимо ввести уголовную и административную ответственность.

Необходимо отметить, что административная ответственность предусмотрена за нарушение должностным лицом государственного заказчика срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) для государственных нужд по государственному оборонному заказу.

## **Раздел 2. ХАРАКТЕРИСТИКА КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

В настоящее время коррупция – это динамично развивающийся процесс, представляющий собой глубокую системную и многоаспектную проблему не только для Российской Федерации, но и практически для всех государств мира.

Ее социально-экономическая сущность заключается в деформации организационно-управленческих и распределительных отношений. Основная угроза коррупции для общества, государства и граждан состоит в том, что коррупция является основой для криминализации общества. Фактически она представляет собой возмездные отношения, развивающиеся на базе нелегитимного использования должностных полномочий. Через коррупционный механизм криминальные структуры оказывают воздействие на государственных служащих, имеющих властные полномочия, официальный высокий статус и авторитет, возможности и связи, втягивая их в систему противоправных действий. В свою очередь, криминализированные чиновники, пользуясь несовершенством законодательства и стремлением личной выгоды, вымогают денежные средства у легальных субъектов экономики. В результате коррупция наносит значительный ущерб стране и тормозит экономический рост и развитие.

Согласно данным неправительственной организации Transparency International, в 2015 г. Российская Федерация заняла 119-ю позицию (всего 167 позиций) в рейтинге уровня коррупции. Хотя по сравнению с 2014 годом ситуация изменилась к лучшему (в 2014 г. Россия занимала 136-е место), тем не менее, уровень коррупции в нашей стране остается крайне высоким<sup>1</sup>. В связи с этим, очевидно, что противодействие коррупции является важнейшим приоритетом дальнейшего успешного и устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу.

Следует отметить, что тема коррупции является предметом научных исследований ни одно десятилетие. Различные подходы к проблеме коррупции описаны в научных трудах А. С. Быстровой, Ю. В. Латова, М. И. Левина, Л. М. Колодкина, Г. И. Сатарова, М. В. Сильвестроса, В. И. Добренькова, Н. Р. Исправниковой, А. И. Кирпичникова, Э. Н. Ожиганова.

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Transparency International. URL: <http://transparency.org.ru/indeks-vospriatiia-korruptcii/indeks-vospriatiia-korruptcii-2015-rossiia-podnialas-na-119-mesto> (дата обращения: 1 сентября 2016).

Значительный вклад в эмпирическое изучение феномена коррупции внесли исследования, проводимые такими организациями, как Центр «Трансперенси Интернешнл-Россия», Всероссийский центр изучения общественного мнения, ЛЕВАДА-Центр, Фонд «Общественное мнение», проектно-учебная лаборатория антикоррупционной политики ГУ-ВШЭ и пр.

За последние годы в Российской Федерации разработан соответствующий нормативный правовой инструментарий по противодействию коррупции и сформировано антикоррупционное законодательство, позволяющее бороться с этим негативным явлением, в том числе, приняты:

– Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

– Указ Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»;

– Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы».

Сегодня можно говорить о том, что мероприятия, проводимые государством в части нейтрализации и локализации этой социально-экономической проблемы, носят системный и комплексный характер. Однако в настоящее время, несмотря на предпринимаемые меры, коррупция остается в числе наиболее острых и масштабных проблем, в значительной степени препятствующих эффективной реализации социально-экономической стратегии развития Российской Федерации и препятствующих ее полноценному развитию.

Довольно полное и четкое определение коррупции приведено в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в соответствии с которым коррупция – это «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица».

Приведенное определение показывает, что коррупция – это сложное, многоаспектное явление: коррупционные преступления могут

совершаться разнообразными способами и в различных сферах деятельности государства, одним лицом или группой лиц.

Под коррупционным преступлением мы понимаем «предусмотренное в Уголовном кодексе Российской Федерации общественно опасное деяние, которое непосредственно посягает на авторитет и законные интересы службы и выражается в противоправном получении государственным, муниципальным или иным публичным служащим либо служащим коммерческой или иной организации (в том числе международной) каких-либо преимуществ (имущества, прав на него, услуг или льгот) либо в предоставлении последним таких преимуществ»<sup>1</sup>.

Исходя из вышеприведенного определения, признаками коррупционного преступления являются:

– незаконный (противоправный) характер получаемых государственным (муниципальным) служащим или иным публичным служащим либо служащим коммерческой или иной организации преимуществ (имущества, услуг или льгот);

– непосредственное нанесение ущерба авторитету публичной службы (государственной службы, службы в органах местного самоуправления, непосредственному исполнению функций органов государственной власти), а также непубличной службы (службы в коммерческих и иных организациях). При этом опосредованно такой ущерб могут причинять любые преступления;

– использование виновным своего служебного положения вопреки интересам службы.

На сегодняшний день нет единой, официально признанной классификации коррупционных преступлений, так как классификация может проводиться по различным критериям и основаниям, в первую очередь, уголовно-правовым.

Учитывая динамизм коррупции, ее широкое распространение, расширение сфер деятельности, подверженных коррупции, усложнение коррупционных схем, перечень таких критериев и оснований не может быть исчерпывающим и закрытым, поэтому постоянно изменяется.

Критерии для классификации групп и видов коррупции предложены в российской редакции пособия Transparency International «Системы общегосударственной этики поведения»<sup>2</sup>, в соответствии с которыми выделяются три группы коррупционных преступлений:

---

<sup>1</sup> Проект Федерального закона № 292869-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления борьбы с коррупционными преступлениями».

<sup>2</sup> Системы общегосударственной этики поведения. Трансперенси Интернешнл : пособие / под ред. Джереми Поупа. Берлин, 1999.

- коррупционные преступления в форме подкупа;
- иные коррупционные преступления;
- преступления, непосредственно связанные с коррупционными (табл. 3).

Таблица 3

### Классификация коррупционных преступлений

№ п/п	Группа коррупционных преступлений	Вид коррупционных преступлений	Статья УК РФ
1	Коррупционные преступления в форме подкупа	воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий	ст. 141
		незаконное получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну	ст. 183
		оказание противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования или зрелищного коммерческого конкурса	ст. 184
		коммерческий подкуп	ст. 204
		организация преступного сообщества (преступной организации) или участия в нем (ней) лицом для совершения любого из коррупционных тяжких или особо тяжких преступлений	ч. 3 ст. 210, ч. 2, 3 или 4 ст. 290, ч. 2 ст. 291, ч. 4 ст. 309
		получение взятки	ст. 290
		дача взятки	ст. 291
		посредничество во взяточничестве	ст. 291.1
		провокация взятки или коммерческого подкупа	ст. 304
		подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу	ст. 309

## Продолжение таблицы 3

2	Иные коррупционные преступления	невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат	ст. 145.1
		мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения	ч. 3 ст. 159
		мошенничество в сфере кредитования с использованием своего служебного положения	ч. 3 ст. 159.1
		мошенничество при получении выплат с использованием своего служебного положения	ч. 3 ст. 159.2
		мошенничество в сфере страхования с использованием своего служебного положения	ч. 3 ст. 159.5
		присвоение или растрата, совершенная лицом с использованием своего служебного положения	ч. 3 ст. 160
		регистрация незаконных сделок с недвижимым имуществом	ст. 170
		злоупотребление полномочиями	ст. 201
		злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами	ст. 202
		превышение полномочий частным детективом или работником частной охранной организации, имеющим удостоверение частного охранника, при выполнении ими своих должностных обязанностей	ст. 203
		организация преступного сообщества (преступной организации), совершенная лицом с использованием своего служебного положения	ч. 3 ст. 210
		хищение или вымогательство ядерных материалов, совершенное лицом с использованием своего служебного положения	п. «в» ч. 2 ст. 221

		хищение или вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, совершенное лицом с использованием своего служебного положения	п. «в» ч. 3 ст. 226
		хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ, а также растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, совершенное лицом с использованием своего служебного положения	п. «в» ч. 2 ст. 229
		злоупотребление должностными полномочиями	ст. 285
		нецелевое расходование бюджетных средств	ст. 285.1
		нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов	ст. 285.2
		превышение должностных полномочий	ст. 286
		присвоение полномочий должностного лица	ст. 288
		незаконное участие в предпринимательской деятельности	ст. 289
		служебный подлог	ст. 292
		халатность	ст. 293
3	Преступления, непосредственно связанные с коррупционными	легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенного незаконным путем, в случаях приобретения соответствующих денежных средств или иного имущества в результате совершения любого из коррупционных преступлений	п. «б» ч. 3 ст. 174
		легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления	п. «б» ч. 3 ст. 174.1

## Продолжение таблицы 3

	приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем, в случаях приобретения или сбыта имущества, заведомо добытого в результате совершения любого из коррупционных преступлений	ч. 3 ст. 175
	организация преступного сообщества (преступной организации), созданного для совершения любых тяжких или особо тяжких коррупционных преступлений, дача взятки лицом, занимающим государственные должности	ст. 210, ч. 4 ст. 290
	укрывательство преступлений в случаях заранее не обещанного укрывательства	ст. 316

В современных условиях широкое распространение имеют коррупционные преступления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Государственные закупки – один из крупнейших сегментов экономики Российской Федерации, который по оценкам специалистов, составляет примерно 12–13 % ВВП<sup>1</sup>. По этой причине не удивительно, что данный сектор изобилует проявлением таких коррупционных составляющих, как манипулирование ценами, взяточничество, вымогательство. Еще в 2012 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем ежегодном Послании Федеральному собранию Российской Федерации отметил, что «госзакупки стали настоящей «питательной средой» для коррупции»<sup>2</sup>. В последние годы коррупция в области государственных закупок приняла угрожающие масштабы.

Сфера государственных закупок является весьма уязвимой в плане коррупции в силу ряда факторов. Во-первых, большой объем мероприятий, предусматривающих государственные закупки, может привести к тому, что часть выделенных на эти цели денежных средств «уйдет между пальцами». Во-вторых, особый характер договоров и контрактов не позволяет провести полный и всесторонний анализ того, платит ли государство реальную цену за получаемые товары и услуги, или цены завышены в результате коррупции. В-третьих, во

<sup>1</sup> Коррупция в госзакупках. URL: <http://good-tender.ru/poleznye-stati/52-korruptsiya-v-goszakupkakh> (дата обращения: 20 сентября 2017).

<sup>2</sup> Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному собранию от 12 декабря 2012 г. URL: <http://президент.рф/transcripts/17118> (дата обращения: 1 сентября 2017).

многих странах мира сфера государственных закупок не является прозрачной и не характеризуется высокой конкуренцией, что может создать условия для закулисных сговоров.

Среди основных причин коррупционных преступлений, посягающих на систему государственных закупок, можно выделить следующие:

- несовершенство и неполнота действующего законодательства в области государственных закупок, отсутствие полноценной и эффективной реализации действующих нормативных правовых документов;

- недоверие или опасения участников размещения заказа к системе конкурсных закупок, возможности честной конкуренции, беспристрастности заказчиков;

- незнание и непонимание специалистами, занятыми в сфере государственных закупок, своих прав и обязанностей, а также ответственности за совершаемые действия;

- недостаточно активные роли Министерства экономического развития Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации и иных уполномоченных органов государственной власти в обеспечении контроля сферы государственных закупок;

- недобросовестные и преступные действия отдельных чиновников, принимающих решения о проведении и ходе процедур закупок.

В настоящее время некоторые определенные виды закупочной деятельности представляют наибольший риск, связанный с возможным отмыванием денежных средств от коррупционной деятельности, в том числе оборонный сектор, здравоохранение, крупные инфраструктурные проекты.

Повышенный риск в сфере заключения оборонных контрактов связан с несколькими обстоятельствами. Процесс проведения тендеров может быть менее прозрачным по той причине, что предмет закупок (работ) связан с вопросами национальной безопасности и поэтому защищен законодательными и нормативными требованиями, касающимися секретности и конфиденциальности. Засекреченный характер расходов не позволяет антикоррупционным органам и гражданскому обществу проводить эффективные расследования. Во-вторых, характер законной деятельности по заключению контрактов на оборонные нужды обуславливает специальные требования. В отличие от общедоступных товаров и услуг в других секторах, от предприятий оборонной промышленности часто требуется производство узкоспециализированной продукции или оказание специфических услуг. Это, в свою очередь, может привести к ограниченным мерам контроля за порядком заключения контрактов и лишает правоохранительные органы возможности

установить, была ли цена контракта завышена или нет. В-третьих, как и в других секторах, в оборонном секторе часто действуют агенты и посредники, что увеличивает вероятность того, что они действуют исключительно для передачи взяток от недобросовестных подрядчиков коррумпированным государственным должностным лицам.

Сектор здравоохранения является привлекательной сферой для коррупционеров, поскольку на медицинские товары и услуги ежегодно расходуются огромные объемы денежных средств. В фармацевтической и медицинской отрасли существует ряд факторов, которые могут способствовать повышению риска коррупции. Коррупция в фармацевтическом секторе и секторе медицинского оборудования может иметь место на всех этапах организационно-коммерческой деятельности. Большое количество этапов производства и реализации медицинской продукции может предоставлять широкие возможности для коррупционной деятельности. Среди других факторов, способных повысить риск коррупции в фармацевтическом секторе и секторе медицинского оборудования, можно отметить тот факт, что зачастую учреждения здравоохранения являются государственными организациями, а их руководители могут считаться государственными служащими. Кроме того, продукция, заказываемая учреждениями здравоохранения, может быть узкоспециализированная, вследствие чего (так же, как и закупками на оборонные нужды) используются нестандартные процедуры.

Заключение договоров на строительство крупных инфраструктурных объектов характеризуется рядом особенностей, которые могут сделать эту деятельность в большей или меньшей степени подверженной коррупции. Эти особенности включают особый характер производства работ, необходимость в организации сложных схем поставок, нередко участие государственных или контролируемых государством компаний, а также крупные масштабы работ, что создает дополнительную мотивацию для коррупции и представляет возможности для сокрытия коррупционных платежей. Кроме того, указанные проекты представляют особенно высокий риск отмывания коррупционных доходов вследствие масштабности проектов, что затрудняет отслеживание платежей и упрощает сокрытие взяток и завышение стоимости.

Государственные закупки можно описать как последовательную схему, начиная от планирования закупок и последующую разработку технических условий на продукцию, объявление тендера, приглашение к участию в тендере, оценку тендерных заявок (с оценкой технической и финансовой части), отбор участников, заключение и выполнение контрактов. Каждый из этапов этой цепочки является потенциально уязвимым с точки зрения коррупции.

Процесс осуществления государственных закупок условно можно разделить на три основных этапа:

1. Планирование (подготовка) заказа.
2. Размещение заказа.
3. Заключение и исполнение соответствующих контрактов.

Каждый из этих этапов может представлять риск в плане возможной коррупционной деятельности.

При определении требований к заключению контракта и подготовке заказа на закупку товаров и оказание услуг следующие действия могут представлять риск, а именно:

- исследование рынка;
- определение приоритета подачи заявок для государственных закупок;
- выбор (определение) порядка размещения заказа;
- выбор (определение) требований к качеству и техническим условиям по проекту;
- выбор (определение) сроков проведения закупок.

Например, к коррупционным рискам на этапе планирования закупок относятся:

- использование при расчете начальной (максимальной) цены контракта заведомо завышенных ценовых предложений поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- осуществление расчета начальной (максимальной) цены контракта без учета ценовых предложений производителей товаров;
- необоснованное сокращение срока исполнения обязательств, предусмотренных контрактом (возникновение риска участия в закупке единственного участника закупки, имеющего информацию о закупке, полученную незаконным способом, и уже частично исполнившего обязательства по закупке);
- осуществление закупки в конце года (возникновение риска сговора с поставщиком (подрядчиком, исполнителем), исполнение контракта после подписания акта сдачи-приемки и получения бюджетных средств, вероятность получения некачественных товаров, работ, услуг;
- необоснованное ограничение круга возможных участников закупки;
- необоснованное сужение видов товаров, работ, услуг, удовлетворяющих потребности заказчика;
- необоснованное завышение (занижение) начальной (максимальной) цены контракта;
- необоснованный выбор способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) по срокам, цене, объему, особенностям объекта закупки, конкурентоспособности и специфике рынка;

– необоснованное затягивание (ускорение) процесса осуществления закупок.

На этапе размещения заказа следующие действия могут представлять риск:

- подготовка конкурсной документации;
- объявление о проведении закупок;
- сроки подготовки участниками конкурсных заявок;
- анализ конкурсных заявок (рассмотрение и оценка заявок);
- заключение контракта.

К коррупционным рискам на этапе заключения и исполнения контракта относятся:

- затягивание (препятствие) процедуры обжалования результатов определения поставщика (подрядчика, исполнителя);
- необоснованные изменения условий контракта;
- затягивание (ускорение) заключения контракта;
- запрос недопустимых или необъявленных документов и сведений;
- необоснованный отказ от заключения контракта;
- необоснованно жесткое администрирование контракта заказчиком, вмешательство в хозяйственную деятельность поставщика (подрядчика, исполнителя);
- затягивание со стороны заказчика сроков предоставления информации, необходимых материалов для исполнения обязательств, предусмотренных контрактом;
- отсутствие контроля за исполнением гарантийных обязательств по контракту либо игнорирование гарантийного периода;
- необоснованные претензии по объему и срокам предоставления гарантий;
- изменение заказчиком условий гарантийного обслуживания.

В настоящее время наиболее распространены следующие виды нарушений, возникающих на каждом из вышеприведенных этапов (табл. 4).

*Таблица 4*

**Наиболее распространенные виды нарушений  
в сфере государственных закупок**

<b>Наименование этапа</b>	<b>Процедура</b>	<b>Нарушение</b>
Планирование (подготовка) заказа	Разработка конкурсной документации	1. Включение в конкурсную документацию требований к предмету закупки, условиям которых отвечает единственный поставщик

Размещение заказа	Размещение извещения о закупке	1. Дробление общей суммы контракта и проведение закупки по упрощенной процедуре
	Подготовка заявок участниками	1. Участие в одном конкурсе аффилированных поставщиков. 2. Подача заявки с демпинговыми ценами. 3. Предварительный сговор между участниками конкурса о заявленной цене контракта
	Рассмотрение заявок	1. Необоснованное отклонение заявок со стороны конкурсной комиссии. 2. Неправомерный допуск к участию в конкурсе. 3. Определение победителем поставщика, заявка которого подлежит отклонению
Заключение и исполнение контракта	Администрирование контракта	1. Необоснованное заключение дополнительного соглашения к государственному контракту. При этом его цена может превышать стоимость основного контракта
	Приемка объекта закупки	1. Оплата за невыполненный объем работ. 2. Нарушение технологического цикла работ. 3. Использование материалов, не соответствующих стандартам для данного вида работ

Исследование схем совершенных преступлений позволяет выделить следующие характерные черты их поведения:

- участие на конкурсе двух или более аффилированных фирм;
- в конкурсной документации указывается стоимость, значительно превышающая размеры предыдущих заявок от тех же фирм или же сумм предварительных смет;
- на протяжении определенного периода времени несколько идущих подряд конкурсов у одного заказчика выигрывает один и тот же претендент;
- меньшее, чем обычно, число конкурентов, подающих заявки на участие в конкурсе;
- присутствует значительная ценовая разница между конкурсной заявкой, выигравшей конкурс, и всеми остальными заявками, участвовавшими в конкурсе;

– имеется схема, согласно которой заявки с низкой стоимостью регулярно повторяются. Например, одна и та же организация постоянно выигрывает в конкретном субъекте Российской Федерации конкурс на поставку товаров или предоставление определенных услуг, или же это происходит в заданном режиме ротации с другими организациями, подающими конкурсные заявки;

– в некоторых конкурсных заявках организация значительно завышает стоимостные параметры по сравнению с другими своими заявками, при этом отсутствуют логические различия стоимости, способные объяснить такие расхождения;

– двое или более конкурентов имеют совместное предприятие, даже несмотря на то, что, как минимум, один из них мог бы отдельно подать заявку на самостоятельное выполнение подряда;

– успешный конкурсант неоднократно выдает субподряды на выполнение работ своим конкурентам, которые представили на конкурс более дорогостоящие заявки по тем же проектам;

– имеются отклонения от нормы (например, одинаковые опечатки в расчетах или документации) в техническом оформлении предложений или же в способе их представления (например, использование одинаковых бланков или форм документов). Данная ситуация позволяет предположить, что конкуренты скопировали, обсудили или спланировали конкурсные предложения или заявки друг друга;

– фирмы, транспортирующие свою продукцию покупателю на короткие расстояния, взимают ту же цену, что и те, которые осуществляют поставки на дальние расстояния. Это может указывать на фиксацию цен, поскольку в противном случае отдаленные продавцы, вероятно, требовали бы более высокую плату за конкретный предмет для компенсации дополнительных затрат на транспорт.

Классификацию коррупционных преступлений в сфере государственных закупок (в зависимости от субъекта, их совершившего) можно представить в виде четырех групп.

1. Преступления в сфере закупочной деятельности со стороны организаторов закупок – государственных и муниципальных заказчиков, иных заказчиков, их представителей, на которых распространяется действие Федерального закона № 44-ФЗ.

2. Преступления, совершаемые организаторами закупок – представителями отдельных юридических лиц – организаторов торгов, обладающих признаками публичности, на которых распространяется действие Федерального закона № 223-ФЗ.

3. Преступления, совершаемые участниками закупок, претендующими на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, а

также непосредственно поставщиками, подрядчиками (субподрядчиками), исполнителями по государственным контрактам для государственных и муниципальных нужд (по госзаказу, сформированному на основании Федерального закона № 44-ФЗ), по контрактам (по заказу, сформированному на основании Федерального закона № 223-ФЗ). Основным объектом преступных посягательств при совершении подобного рода преступлений также являются экономические правоотношения, сложившиеся в сфере закупок.

4. Преступления, совершаемые представителями органов контроля в сфере размещения заказов.

Деятельность лиц, совершивших коррупционные преступления, может быть квалифицирована по следующим статьям Уголовного кодекса Российской Федерации (табл. 5).

Таблица 5

**Классификация коррупционных преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в зависимости от субъекта, их совершившего**

№ п/п	Группа коррупционных преступлений	Вид коррупционного преступления в сфере государственных закупок	Статья УК РФ
1	Преступления в сфере закупочной деятельности со стороны организаторов закупок – государственных и муниципальных заказчиков, иных заказчиков, их представителей, на которых распространяется действие Федерального закона № 44-ФЗ	мошенничество	ст. 159
		присвоение или растрата	ст. 160
		злоупотребление должностными полномочиями	ст. 285
		нецелевое расходование бюджетных средств	ст. 285.1
		нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов	ст. 285.2
		превышение должностных полномочий	ст. 286
		присвоение полномочий должностного лица	ст. 288
		незаконное участие в предпринимательской деятельности	ст. 289
		получение взятки	ст. 290
		служебный подлог	ст. 292
халатность	ст. 293		

## Продолжение таблицы 5

2	Преступления, совершаемые организаторами закупок – представителями отдельных юридических лиц – организаторов торгов, обладающих признаками публичности, на которых распространяется действие Федерального закона № 223-ФЗ	мошенничество	ст. 159
		присвоение или растрата	ст. 160
		вымогательство	ст. 163
		ограничение конкуренции	ст. 178
		принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения	ст. 179
		злоупотребление полномочиями	ст. 201
		коммерческий подкуп	ст. 204
		служебный подлог	ст. 292
3	Преступления, совершаемые участниками закупок, претендующими на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, а также непосредственно поставщиками, подрядчиками (субподрядчиками), исполнителями по государственным контрактам для государственных и муниципальных нужд (по госзаказу, сформированному на основании Федерального закона № 44-ФЗ), по контрактам (по заказу, сформированному на основании Федерального закона № 223-ФЗ)	мошенничество	ст. 159
		присвоение или растрата	ст. 160
		незаконное предпринимательство	ст. 171
		ограничение конкуренции	ст. 178
		принуждение к совершению сделки или отказу от ее совершения	ст. 179
		незаконное использование средств индивидуализации товаров (работ, услуг)	ст. 180
		злоупотребление полномочиями	ст. 201
		коммерческий подкуп	ст. 204

*Продолжение таблицы 5*

4	Преступления, совершаемые представителями органов контроля в сфере размещения заказов	злоупотребление должностными полномочиями	ст. 285
		превышение должностных полномочий	ст. 286
		присвоение полномочий должностного лица	ст. 288
		незаконное участие в предпринимательской деятельности	ст. 289
		дача взятки	ст. 291
		служебный подлог	ст. 292

К основным видам совершения коррупционных преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд относятся: мошенничество (ст. 159 УК РФ); присвоение и растрата (ст. 160 УК РФ); коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ) злоупотребления должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ); халатность (ст. 293 УК РФ).

### **Раздел 3. МЕТОДИКА ВЫЯВЛЕНИЯ И ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ СОТРУДНИКАМИ ОВД КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

В последние годы коррупционные преступления в сфере государственных закупок приобрели огромные масштабы. Усложняются преступные схемы, вводятся новые; в преступную деятельность вовлекается все большее количество участников. В связи с этим очевидно, что правоохранительная деятельность органов внутренних дел имеет важнейшее значение в процессе противодействия данным преступлениям. Большая роль в обеспечении этой деятельности отводится применению специальных методик и методических рекомендаций по выявлению подобного рода преступлений.

Методические рекомендации должны содержать положения, касающиеся цели их разработки, а также цели, задачи, предмет и объект выявления и документирования сотрудниками ОВД коррупционных преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В методических рекомендациях должны быть структурированы источники информации для выявления коррупционных преступлений в сфере государственных закупок, описана последовательность этапов выявления коррупционных преступлений в сфере государственных закупок, с указанием наиболее распространенных нарушений на каждом из них.

Методические рекомендации также должны включать в себя положения, касающиеся исследования документов при выявлении и документировании коррупционных преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, и положения о документировании коррупционных преступлений в сфере государственных закупок.

Разработка и внедрение деятельности подразделений МВД России данных методических рекомендаций, осуществляемые в рамках совершенствования действующего законодательства и практики его применения, способны оказать практическую помощь в ходе выявления и документирования сотрудниками органов внутренних дел коррупционных преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В ходе проведения исследования, на основании:

– структурирования нормативного правового регулирования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

– выявления на основе анализа нормативных правовых документов проблемных вопросов в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

– исследования характеристики и квалификации коррупционных преступлений и правонарушений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд нами были разработаны Методические рекомендации по выявлению и документированию сотрудниками ОВД коррупционных преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Методические рекомендации способны оказать практическую помощь специалистам подразделений органов внутренних дел, занимающихся выявлением преступлений в сфере государственных закупок.

**Методические рекомендации  
по выявлению и документированию сотрудниками  
органов внутренних дел коррупционных преступлений  
в сфере закупок товаров, работ, услуг  
для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

**1. Общие положения**

**1.1.** Методические рекомендации выявления и документирования сотрудниками ОВД коррупционных преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – Методические рекомендации) **предназначены** для методического обеспечения реализации подразделениями МВД России задач и полномочий при выявлении и документировании сотрудниками коррупционных преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

**1.2. Целью Методических рекомендаций** является установление рекомендуемых для выполнения методов (способов), процедур, применяемых в процессе выявления и документирования сотрудниками ОВД коррупционных преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

**1.3. В Методических рекомендациях определены:**

– цели, задачи, предмет и объект выявления и документирования сотрудниками ОВД коррупционных преступлений в сфере закупок

товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

– основные источники информации для выявления и документирования сотрудниками ОВД коррупционных преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

– этапы выявления сотрудниками ОВД коррупционных преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

– требования к документированию коррупционных преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

**1.4. Методические рекомендации разработаны в соответствии с:**

– Уголовным кодексом Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ;

– Бюджетным кодексом Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ;

– Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

– Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ);

– Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ);

– другими федеральными законами, постановлениями Правительства Российской Федерации, приказами Минфина России и иными нормативными правовыми актами, рекомендациями и инструкциями, касающимися закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

**1.5. Основные понятия, используемые в Методических рекомендациях, соответствуют понятиям, установленным в ст. 3 Закона № 44-ФЗ.**

## **2. Цели, задачи, предмет и объект**

**выявления и документирования сотрудниками ОВД коррупционных преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

**2.1. Целью** выявления и документирования сотрудниками ОВД коррупционных преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для

обеспечения государственных и муниципальных нужд является предотвращение противоправных действий в сфере государственных закупок.

**2.2. Задачи** выявления и документирования коррупционных преступлений в сфере государственных закупок:

– проверка, анализ и оценка информации о законности, целесообразности, обоснованности (в том числе анализ и оценка процедуры планирования обоснования закупок и обоснованности потребности в закупках), своевременности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам (далее – расходы на закупки);

– выявление отклонений, правонарушений и недостатков в сфере закупок, установление причин их совершения.

**2.3. Процесс выявления** коррупционных преступлений в сфере государственных закупок **должен охватывать все этапы** деятельности заказчика в сфере закупок в отношении каждого из государственных контрактов, являющихся предметом анализа, проверки и оценки, а именно: этап планирования (подготовки) заказа, этап размещения заказа и этап исполнения контракта.

**2.4. Предметом выявления** коррупционных преступлений в сфере государственных закупок является процесс использования средств федерального бюджета, средств бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также в отдельных случаях средств региональных и муниципальных бюджетов, направляемых на закупки (далее – бюджетные средства) в соответствии с требованиями законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

**2.5. Объектами** выявления коррупционных преступлений в сфере государственных закупок являются:

– государственные органы (в том числе органы государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», органы управления государственными внебюджетными фондами либо государственные казенные учреждения, действующие от имени Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации и осуществляющие закупки;

– бюджетные учреждения, осуществляющие закупки за счет субсидий, предоставленных из федерального бюджета, и иных средств (с учетом особенностей ст. 15 Закона № 44-ФЗ);

– автономные учреждения, государственные унитарные предприятия при осуществлении капитальных вложений за счет бюджетных

средств в объекты государственной собственности (при планировании и осуществлении ими закупок);

– юридические лица, не являющиеся государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями, в случае реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства за счет бюджетных инвестиций (в случаях и в пределах, которые определены в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации в рамках договоров об участии Российской Федерации в собственности субъекта инвестиций);

– бюджетные учреждения, автономные учреждения, государственные унитарные предприятия, которым в соответствии с бюджетным законодательством государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, являющиеся заказчиками, передали свои полномочия на осуществление закупок;

– государственные органы, казенные учреждения, на которые возложены полномочия по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для соответствующих заказчиков (уполномоченные органы, уполномоченные учреждения – в соответствии с Законом № 44-ФЗ).

**2.6.** При проведении проверочных мероприятий необходимо учитывать сроки вступления в силу отдельных положений Закона № 44-ФЗ (ст.ст. 112, 114).

### **3. Источники информации для выявления коррупционных преступлений в сфере государственных закупок**

При выявлении и документировании коррупционных преступлений в сфере государственных закупок **рекомендуется использовать следующие источники информации:**

1) законодательство о контрактной системе, включая Закон № 44-ФЗ, Закон № 223-ФЗ и иные нормативные правовые акты о контрактной системе в сфере закупок, в частности, принятые в соответствии с Планом мероприятий по реализации Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», утвержденным Правительством Российской Федерации;

2) внутренние документы заказчика:

– документ о создании контрактной службы и положение о ней или документ, утверждающий постоянный состав работников заказчика, выполняющих функции контрактной службы без образования отдельного структурного подразделения;

- документ о создании и регламентации работы комиссии (комиссий) по осуществлению закупок;
- документ, регламентирующий процедуры планирования, обоснования и осуществления закупок;
- утвержденные план и план-график закупок;
- утвержденные требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативные затраты на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами;
- документ, регламентирующий проведение контроля в сфере закупок, осуществляемый заказчиком;
- иные документы и информация в соответствии с целями проведения аудита в сфере закупок;

3) документы, утвержденные заказчиком и подлежащие размещению в единой информационной системе в сфере закупок (до момента ввода единой информационной системы в сфере закупок – на официальном сайте [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru)), а именно:

- планы закупок;
- планы-графики закупок;
- информация об условиях, запретах и ограничениях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, перечень иностранных государств, групп иностранных государств, с которыми Российской Федерацией заключены международные договоры о взаимном применении национального режима при осуществлении закупок, а также условия применения такого национального режима;
- реестр контрактов, включая копии заключенных контрактов;
- реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- библиотека типовых контрактов, типовых условий контрактов;
- реестр банковских гарантий;
- каталоги товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- реестр плановых и внеплановых проверок, включая реестр жалоб, их результатов и выданных предписаний;
- правила нормирования, требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативные затраты на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами;

- отчеты заказчиков, предусмотренные Законом № 44-ФЗ;
- извещения об осуществлении закупок, документация о закупках, проекты контрактов, размещаемые при объявлении о закупке, в том числе изменения и разъяснения к ним;
- информация, содержащаяся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- информация о ходе и результатах обязательного общественного обсуждения закупок в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает 1 млрд руб.;
- результаты мониторинга закупок, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок;
- иная информация и документы, размещение которых предусмотрено Законом № 44-ФЗ, Законом 223-ФЗ и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами.

При этом необходимо учитывать сроки вступления в силу отдельных положений Закона № 44-ФЗ в части введения в действие единой информационной системы в сфере закупок (ч. 3 ст. 114);

4) электронные площадки и информация, размещаемая на них, включая реестры участников электронного аукциона, получивших аккредитацию на электронной площадке;

5) официальные сайты заказчиков и информация, размещаемая на них, в том числе о планируемых закупках;

б) печатные издания, в которых публикуется информация о планируемых закупках;

7) данные федерального статистического наблюдения (квартальная форма федерального статистического наблюдения № 1-контракт «Сведения об определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд»), утвержденная приказом Росстата от 12 ноября 2014 г. № 654 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за закупочной деятельностью и за определением поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

8) документы, подтверждающие поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг потребителю, в том числе отчеты о результатах отдельного этапа исполнения контракта, о поставленном товаре, выполненной работе или об оказанной услуге, заключения об экспертизе результатов, предусмотренных контрактом, акты приемки, платежные документы, документы о постановке имущества на баланс, раз-

решения на ввод объектов строительства в эксплуатацию и иные документы, подтверждающие, что закупленные объектом аудита (контроля) товары, работы и услуги достигли конечных потребителей, в интересах которых осуществлялась закупка;

9) результаты предыдущих проверок соответствующих контрольных и надзорных органов, материалов правоохранительных органов;

10) информация о выявленных нарушениях законодательства о контрактной системе, полученная от контрольных, надзорных и правоохранительных органов в рамках реализации соглашений о взаимном сотрудничестве;

11) электронные базы данных федеральных органов исполнительной власти;

12) интернет-сайты компаний-производителей товаров, работ, услуг;

13) иная информация (документы, сведения), полученная от экспертов, в том числе информация о складывающихся на товарных рынках ценах товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В ходе выявления и документирования коррупционных преступлений в сфере государственных закупок могут использоваться одновременно несколько источников информации, имеющих непосредственное отношение к предмету и объекту проверки.

При этом необходимо учитывать следующий **минимальный набор документов**, который должен быть у объекта проверки:

**до этапа осуществления закупки:**

– документ о создании контрактной службы (заказчики вправе создавать контрактные службы до 31 марта 2014 г.) и положение о ней или документ, утверждающий постоянный состав работников заказчика, выполняющих функции контрактной службы без образования отдельного структурного подразделения или должностная инструкция контрактного управляющего;

– документы о создании и регламентации работы комиссии (комиссий) по осуществлению закупок;

– документ, регламентирующий проведение контроля в сфере закупок, осуществляемый заказчиком;

– план закупок, включая обоснования предмета закупки;

– план-график закупок, включая обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе дополнительных требований к участникам закупки;

– документы, подтверждающие обоснования начальных (максимальных) цен контрактов;

**до заключения контракта (дополнительно к предыдущим документам):**

– извещения об осуществлении закупок, документация о закупках, проекты контрактов, в том числе изменения и разъяснения к ним;

– решения об отмене определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

– протоколы, составленные в ходе осуществления закупок, в том числе решения об отстранении участников закупки от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) или отказы от заключения контракта с победителем процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

– аудиозаписи вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе, запросе котировок, запросе предложений и (или) открытия доступа к таким заявкам, поданным в форме электронных документов;

– заявки участников закупки;

– документы, подтверждающие поступление обеспечений заявок от участников закупки;

– информация о результатах обязательного общественного обсуждения закупок в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает 1 млрд руб.;

– согласование закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с контрольным органом в сфере закупок (пп. 24, 25 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ);

– согласование закрытого способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) с контрольным органом в сфере закупок (ч. 3 ст. 84 Закона № 44-ФЗ);

– отчеты, обосновывающие невозможность или нецелесообразность использования иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также цену контракта и иные существенные условия контракта в случае осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);

– документы, подтверждающие поступление обеспечений исполнения контрактов;

**по исполненным контрактам (дополнительно к предыдущим документам):**

– заключенные контракты (договоры) и изменения к ним;

– расторгнутые контракты (договоры);

- уведомления, направленные в контрольный орган в сфере закупок (ч. 2 ст. 93 Закона № 44-ФЗ);
- отчеты о результатах отдельного этапа исполнения контракта, о поставленном товаре, выполненной работе или об оказанной услуге (ч. 9, 10 ст. 94 Закона № 44-ФЗ);
- документы, подтверждающие взыскание неустойки (пени, штрафа) с недобросовестного поставщика (подрядчика, исполнителя), удержание с недобросовестного поставщика (подрядчика, исполнителя) обеспечения исполнения контракта;
- документы, подтверждающие поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг и их использование;
- документы, обосновывающие изменение и (или) неисполнение условий заключенных контрактов;
- документы о проведении экспертизы результатов, предусмотренных контрактом.

#### **4. Этапы выявления сотрудниками ОВД коррупционных преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

**I этап – планирование (подготовка) закупок** включает в себя следующие направления проверки:

**1. Организация закупок.** На данном этапе осуществляются следующие мероприятия:

##### ***1.1. Проверка наличия и порядка формирования контрактной службы (назначения контрактных управляющих)***

Порядок формирования контрактной службы (назначения контрактных управляющих) определен ст. 38 Закона № 44-ФЗ, приказом Минэкономразвития России от 29 октября 2013 г. № 631 «Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе».

Основные нарушения:

- отсутствует контрактная служба либо контрактный управляющий (заказчик создает контрактную службу в случае, если совокупный годовой объем закупок в соответствии с планом-графиком превышает 100 млн руб.);
- контрактная служба создана с нарушением установленного Законом № 44-ФЗ срока (после 31 марта 2014 г.);
- положение (регламент) о контрактной службе отсутствует или не соответствует Типовому положению (регламенту), Закону № 44-ФЗ, в частности:

1) не определено, каким из двух способов (создание отдельного структурного подразделения или утверждение постоянного состава, без образования структурного подразделения) создана контрактная служба;

2) контрактную службу возглавляет лицо, не являющееся заместителем руководителя заказчика;

3) функции и полномочия контрактной службы не соответствуют функционалу, предусмотренному типовым положением (регламентом);

– у контрактного управляющего отсутствует должностная инструкция.

### ***1.2. Проверка наличия и порядка формирования комиссии (комиссий) по осуществлению закупок***

Порядок формирования комиссии (комиссий) по осуществлению закупок определен ст. 39 Закона № 44-ФЗ.

*Основные нарушения:*

– отсутствует комиссия (комиссии) по осуществлению закупок, внутренний документ о составе комиссии и порядке ее работы;

– состав комиссии не соответствует требованиям Закона № 44-ФЗ, в частности:

1) число членов конкурсной, аукционной или единой комиссии составляет менее пяти человек, число членов котировочной комиссии, комиссии по рассмотрению заявок на участие в запросе предложений и окончательных предложений – менее трех человек;

2) в составе комиссии преимущественно отсутствуют лица, прошедшие профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок, а также лица, обладающие специальными знаниями, относящимися к объекту закупки;

3) членами комиссии являются лица, перечисленные в ч. 6 ст. 39 Закона № 44-ФЗ.

### ***1.3. Проверка порядка выбора и функционала специализированной организации (если специализированная организация привлекается)***

Порядок выбора специализированной организации определен ст. 40 Закона № 44-ФЗ.

*Основные нарушения:*

– отсутствует контракт о привлечении специализированной организации для выполнения отдельных функций заказчика;

– специализированная организация выполняет функции, относящиеся к исключительному ведению заказчика, а именно:

1) создание комиссии по осуществлению закупок;

2) определение начальной (максимальной) цены контракта;

- 3) определение предмета и существенных условий контракта;
- 4) утверждение проекта контракта, конкурсной документации, документации об аукционе;
- 5) подписание контракта.

#### ***1.4. Проверка порядка организации централизованных закупок (при их наличии)***

Порядок организации централизованных закупок определен ст. 26 Закона № 44-ФЗ.

*Основные нарушения:*

- отсутствует решение о создании (наделении полномочиями) уполномоченного органа (учреждения);
- в решении о создании (наделении полномочиями) уполномоченного органа отсутствует порядок взаимодействия заказчика и уполномоченного органа (учреждения);
- уполномоченный орган (учреждение) выполняет функции, относящиеся к исключительному ведению заказчика, а именно:

- 1) обоснование закупок;
- 2) определение условий контракта, в том числе определение начальной (максимальной) цены контракта;
- 3) подписание контракта.

#### ***1.5. Проверка порядка организации совместных конкурсов и аукционов (при их наличии)***

Порядок организации совместных конкурсов и аукционов определен ст. 25 Закона № 44-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1088 «Об утверждении Правил проведения совместных конкурсов и аукционов».

*Основные нарушения:*

- отсутствует соглашение между заказчиками (уполномоченными органами, учреждениями);
- соглашение не содержит порядок организации совместных конкурсов и аукционов.

#### ***1.6. Проверка наличия утвержденных требований к отдельным видам товаров, работ, услуг, в том числе к предельным ценам на них, и (или) нормативных затрат на обеспечение функций заказчиков (для главных распорядителей бюджетных средств)***

Порядок утверждения требований к отдельным видам товаров, работ, услуг, в том числе к предельным ценам на них, и (или) нормативных затрат на обеспечение функций заказчиков определен ст. 19 Закона № 44-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2015 г. № 476 «Об утверждении общих требований к порядку

разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения».

*Основные нарушения:*

– не утверждены требования к отдельным видам товаров, работ, услуг, в том числе к предельным ценам на них, и (или) нормативные затраты на обеспечение функций заказчиков;

– утвержденные требования к отдельным видам товаров, работ, услуг, в том числе к предельным ценам на них, и (или) нормативные затраты на обеспечение функций заказчиков не размещены в единой информационной системе;

– утвержденные требования к качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам товаров, работ, услуг приводят к закупкам товаров, работ, услуг, имеющих избыточные потребительские свойства или являющихся предметами роскоши.

### ***1.7. Оценка организации и порядка проведения ведомственного контроля в сфере закупок в отношении подведомственных заказчиков (для главных распорядителей бюджетных средств)***

Порядок осуществления ведомственного контроля в сфере закупок определен ст. 100 Закона № 44-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 г. № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд».

*Основные нарушения:*

– отсутствует регламент проведения ведомственного контроля;

– не осуществляются мероприятия по ведомственному контролю в отношении подведомственных заказчиков.

### ***1.8. Проверка наличия обязательного общественного обсуждения закупок в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает 1 млрд руб. (для федеральных заказчиков); в иных случаях (для заказчиков субъектов Российской Федерации и муниципальных заказчиков), установленных законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами (проверяется в обязательном порядке)***

Требования к обязательному общественному обсуждению закупок установлены ст.ст. 20, 112 Закона № 44-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 22 августа 2016 г. № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного

обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

*Основные нарушения:*

- общественное обсуждение не проводилось;
- не соблюдены сроки проведения общественного обсуждения;
- отсутствуют протоколы общественного обсуждения (первого и второго этапа).

**2. Планирование закупок.** На данном этапе осуществляются следующие мероприятия:

### **2.1. Проверка плана закупок**

Анализ плана закупок, проверка порядка формирования, утверждения и ведения плана закупок, а также порядка его размещения в открытом доступе.

План закупок утверждается в течение 10 рабочих дней после доведения до государственного или муниципального заказчика объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Порядок формирования, утверждения и ведения плана закупок определен ст. 17 Закона № 44-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 г. № 552 «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд», постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2013 г. № 1043 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг», постановлением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 1168 «Об утверждении Правил размещения в единой информационной системе в сфере закупок планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

*Основные нарушения:*

- отсутствует план закупок или нарушен срок его утверждения;
- план закупок (с учетом изменений) не размещен в единой информационной системе или размещен с нарушением установленных сроков (в течение трех рабочих дней со дня утверждения или измене-

ния плана закупок, за исключением сведений, составляющих государственную тайну);

– содержание плана закупок не соответствует установленным требованиям, в частности, отсутствуют (не соответствуют форме):

а) полное наименование, место нахождения, телефон и адрес электронной почты государственного заказчика, юридического лица, осуществляющего формирование, утверждение и ведение плана закупок;

б) идентификационный номер налогоплательщика;

в) код причины постановки на учет;

г) код по Общероссийскому классификатору организационно-правовых форм;

д) в отношении плана закупок, содержащего информацию о закупках, осуществляемых в рамках переданных федеральному государственному бюджетному учреждению, федеральному государственному автономному учреждению, федеральному государственному унитарному предприятию федеральным органом государственной власти (государственным органом), Государственной корпорацией по атомной энергии Росатом, Государственной корпорацией по космической деятельности Роскосмос, органом управления государственным внебюджетным фондом Российской Федерации, являющимися государственными заказчиками, своих полномочий государственного заказчика по заключению и исполнению от лица указанных органов государственных контрактов, – полное наименование, место нахождения, телефон и адрес электронной почты указанных учреждения, предприятия;

е) таблица, содержащая в том числе следующую информацию с учетом особенностей, предусмотренных п. 2 настоящего документа:

– идентификационный код закупки, сформированный в соответствии со ст. 23 Закона № 44-ФЗ;

– цель осуществления закупки в соответствии со ст. 13 Закона № 44-ФЗ. При этом в план закупок включаются наименование мероприятия государственной программы Российской Федерации, в том числе федеральной целевой программы, ведомственной целевой программы, иного документа стратегического и программно-целевого планирования Российской Федерации, с указанием соответствующего ожидаемого результата реализации такого мероприятия либо наименование функции (полномочия) федерального органа государственной власти (государственного органа), органа управления государственным внебюджетным фондом Российской Федерации, не преду-

смотренной указанными программами, а также наименование международного договора Российской Федерации, если закупка осуществляется в целях исполнения международных обязательств Российской Федерации и (или) реализации межгосударственных целевых программ, участником которых является Российская Федерация;

- наименование объекта и (или) объектов закупки;

- планируемый год размещения извещения об осуществлении закупки или приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) либо заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);

- объем финансового обеспечения (планируемые платежи) для осуществления закупки на соответствующий финансовый год;

- сроки (периодичность) осуществления планируемых закупок. При этом указывается срок (сроки) поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг на квартал, год (периодичность поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг – еженедельно, два раза в месяц, ежемесячно, ежеквартально, один раз в полгода, один раз в год и другая);

- сведения о закупках (да или нет), которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также предназначены для проведения научных исследований, экспериментов, изысканий, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования);

- сведения об обязательном общественном обсуждении закупки (да или нет) в соответствии со ст. 20 Закона № 44-ФЗ;

- дата, содержание и обоснование изменений, вносимых в план закупок;

ж) дата утверждения плана закупок, фамилия, имя, отчество (при наличии) лица, являющегося ответственным исполнителем плана закупок, должность, фамилия, имя, отчество (при наличии) лица, утвердившего план закупок;

- не соблюден порядок утверждения, ведения и внесения изменений в план закупок;

- в плане закупок отсутствуют осуществленные заказчиком закупки;

- в плане закупок отсутствует обоснование в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 г. № 555 «Об установлении порядка обоснования закупок това-

ров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования».

## **2.2. Проверка плана-графика закупок**

Анализ плана-графика закупок, проверка порядка формирования, утверждения и ведения плана-графика закупок, а также порядка его размещения в открытом доступе.

План-график разрабатывается ежегодно на один год и утверждается в течение 10 рабочих дней после получения заказчиком объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств или утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации).

В переходный период (2014–2015 гг.) планы-графики подлежат размещению на официальном сайте не позднее одного месяца после принятия закона о бюджете.

Порядок формирования, утверждения и ведения плана-графика закупок определен ст. 21 Закона № 44-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 г. № 553 «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд», постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 г. № 554 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также о требованиях к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг», постановлением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 1168 «Об утверждении Правил размещения в единой информационной системе в сфере закупок планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

*Основные нарушения:*

- отсутствует план-график закупок или нарушен срок его утверждения;
- план-график закупок (с учетом изменений) не размещен в единой информационной системе или размещен с нарушением установленных сроков (в течение трех рабочих дней с даты утверждения или изменения плана-графика, за исключением сведений, составляющих государственную тайну);

– содержание плана-графика закупок не соответствует установленным требованиям. В частности, отсутствуют:

- 1) наименование и описание объекта закупки;
- 2) количество поставляемого товара (объема, услуги);
- 3) сроки поставки товара (работ, услуг);
- 4) начальная (максимальная) цена контракта;
- 5) цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);
- 6) обоснование закупки;
- 7) размер аванса (если предусмотрена выплата аванса);
- 8) дополнительные требования к участникам закупки (при наличии таких требований) и обоснование таких требований;
- 9) способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и обоснование выбора этого способа;
- 10) размер обеспечения заявки и обеспечения исполнения контракта;

– не соблюден порядок ведения и внесения изменений в план-график закупок, в частности:

- 1) внесение изменений в план-график по каждому объекту закупки осуществлено позднее, чем за 10 дней до дня размещения в единой информационной системе извещения об осуществлении закупки или направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) закрытым способом;
- 2) в плане-графике закупок отсутствуют осуществляемые заказчиком закупки;
- 3) план-график закупок не соответствует плану закупок.

## **2.3. Обоснование закупки**

### ***2.3.1. Проверка наличия обоснования закупки***

Требования об обосновании закупки установлены ст.ст. 18, 22, 93 Закона № 44-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 г. № 555 «Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования», постановлением Правительства Российской Федерации от 13 января 2014 г. № 19 «Об установлении случаев, в которых при заключении контракта в документации о закупке указываются формула цены и максимальное значение цены контракта», приказом Минэкономразвития России 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)».

*Основные нарушения:*

– отсутствует обоснование закупки.

### **2.3.2. Проверка обоснования закупки в плане закупок**

Порядок обоснования закупки в плане закупок определен ст.ст. 13, 17, 18, 19 Закона № 44-ФЗ.

*Основные нарушения:*

– объект закупки, объем финансового обеспечения и срок осуществления планируемых закупок не соответствуют целям осуществления закупки, установленным в ст. 13 Закона № 44-ФЗ;

– объект закупки сформирован без учета требований к закупаемым заказчиками товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций заказчиков.

### **2.3.3. Проверка обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком в плане-графике закупок**

Требования к обоснованию начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком, определены ст.ст. 18, 22 Закона № 44-ФЗ.

*Основные нарушения:*

– при обосновании начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), не соблюдены требования по применению установленных методов определения начальной (максимальной) цены контракта:

1) метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) – приоритетный метод;

2) нормативный метод;

3) тарифный метод;

4) проектно-сметный метод;

5) затратный метод.

– при анализе начальных (максимальных) цен контрактов, установленных другими заказчиками на однородные (идентичные) товары, работы, услуги, выявляется превышение начальной (максимальной) цены контракта по сравнению со средними ценами контрактов, установленных другими заказчиками на однородные (идентичные) товары, работы, услуги.

Заказчиком выбираются «подходящие» контракты. Контракты с низкими ценами игнорируются.

**2.3.4. Проверка обоснованности и законности выбора конкурентного способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя):**

- 1) открытый конкурс;
- 2) конкурс с ограниченным участием;
- 3) двухэтапный конкурс;
- 4) аукцион в электронной форме;
- 5) закрытые способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 6) запрос котировок;
- 7) запрос предложений.

Требования к обоснованности и законности выбора конкурентного способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) определены ст.ст. 18, 21, 24, 48, 49, 56, 57, 59, 63, 72, 74–76, 82–82,6, 83, 83.1, 84–92 Закона № 44-ФЗ, ст. 18 Федерального Закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О защите конкуренции», постановлением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2015 г. № 99 (ред. от 7 декабря 2015 г.) «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям», распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2016 г. № 471-р (ред. от 10 августа 2016 г.) «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)», распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2013 г. № 1765-р (ред. от 17 декабря 2015 г.) «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера», приказом Минэкономразвития России от 31 марта 2015 г. № 189 «Об утверждении Порядка согласования применения закрытых способов определе-

ния поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и Порядка согласования заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)».

*Основные нарушения:*

– выбранный способ не соответствует Закону № 44-ФЗ, Закону № 135-ФЗ, в частности:

1) объект закупки включен в перечень товаров, работ, услуг, в соответствии с которым заказчик обязан проводить только аукцион в электронной форме.

В случае, если в соответствии с Законом № 44-ФЗ закупка должна быть осуществлена путем проведения аукциона, а фактически была проведена путем проведения конкурса, разницу между минимальным предложением из всех допущенных до участия в конкурсе заявок и ценой заключенного по результатам конкурса контракта можно рассматривать как признак неэффективного использования бюджетных средств;

2) конкурс с ограниченным участием проведен в случаях, не установленных ч. 2 ст. 56 Закона № 44-ФЗ, либо не проведен в случае, если закупка должна быть осуществлена путем проведения конкурса с ограниченным участием.

Применяется в случае:

а) если поставки товаров (выполнение работ, оказание услуг) по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны осуществить только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации;

б) выполнения работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и т. д.;

3) двухэтапный конкурс проведен в случаях, не установленных ч. 2 ст. 57 Закона № 44-ФЗ.

При заключении контракта на проведение научных исследований, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования), экспериментов, изысканий, на поставку инновационной и высокотехнологичной продукции, энергосервисного контракта, а также в целях создания произведения литературы или искусства, исполнения (как результата интеллектуальной деятельности);

4) осуществление закупки путем запроса котировок в случае, если начальная (максимальная) цена контракта превышает 500 тыс. руб.

За исключением случаев, предусмотренных ст. 82 Закона № 44-ФЗ (запрос котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера проводится без ограничения цены контракта);

5) совокупный годовой объем закупок, осуществляемых путем проведения запроса котировок, превышает 10 % объема средств, предусмотренных на все закупки заказчика в соответствии с планом-графиком и (или) 100 млн руб. в год (для главных распорядителей бюджетных средств);

6) запрос предложений проведен в случаях, не установленных ч. 2 ст. 83 Закона № 44-ФЗ;

7) осуществление закупки финансовой услуги без проведения открытого конкурса или аукциона;

8) применение закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в случаях, не установленных ч. 2 ст. 84 Закона № 44-ФЗ (сведения о закупках не относятся к государственной тайне, закупка услуг для обеспечения судей и т. д.);

9) отсутствует согласование применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) с контрольным органом.

### ***2.3.5. Оценка наличия и достоверности источников информации для определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком***

Требования к определению начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком, установлены ст. 22 Закона № 44-ФЗ.

#### ***Основные нарушения:***

– у заказчика отсутствуют документы, подтверждающие обоснование начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком. Отсутствуют запросы, ответы, ссылки на сайты;

– источники информации, послужившие обоснованием начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта являются недостоверными, не соответствующими требованиям предмета закупки.

Необходимо установить содержание запросов, проверить неизменность требований, включенных в дальнейшем в документацию, по сравнению с требованиями, указанными в запросе.

Необходимо проверять соответствие информации, принятой к расчету цены, и информации, содержащейся в ответах производите-

лей (к расчету принимаются завышенные стоимости, не соответствующие ценам, указанным в ответах на запросы).

## **II. Этап размещения заказа**

Этап размещения заказа является наиболее уязвимым с точки зрения совершения коррупционных преступлений.

Этот этап важен с позиции профилактики (предупреждения) дальнейших возможных преступлений, так как именно на этом этапе недобросовестные члены конкурсных комиссий в сговоре с руководителями организаций, которые намерены неправомерно выиграть конкурс и получить заказ путем подписания контракта, создают преступные схемы с целью хищения бюджетных средств. Предотвращение реализации этих преступных схем – первостепенная задача сотрудников подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции. С этой целью сотрудники подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции, отрабатывающие предполагаемые преступные схемы, должны хорошо знать Закон № 44-ФЗ и Закон № 223-ФЗ, а также изданные в их исполнении иные нормативные правовые акты, решения и разъяснения.

Этап размещения заказа включает в себя следующие процедуры проверки.

### **1. Проверка документации (извещения) о закупках**

#### ***1.1. Проверка документации (извещения) о закупке на предмет включения требований к участникам закупки, влекущих ограничение конкуренции***

Требования к участникам закупки определены в ст. 31 Закона № 44-ФЗ и постановлении Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2015 г. № 99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям».

При проверке важно не допустить включения в документацию о закупках следующих требований:

- к деловой репутации участника закупки;
- к производителю товара, к участнику закупки (в том числе требования к квалификации участника закупки, включая наличие опыта работы);

– к наличию у участника производственных мощностей технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, необходимых для производства товара, поставка которого является предметом контракта, для выполнения работы или оказания услуги, являющихся предметом контракта, за исключением случаев, когда возможность установления таких требований к участнику закупки предусмотрена настоящим Федеральным законом.

*Основные нарушения, допускаемые участниками закупок:*

– документация (извещение) о закупках содержит требования к участникам закупки, не предусмотренные Законом № 44-ФЗ;

– дополнительные требования к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг применены к закупкам товаров, работ, услуг, не входящих в перечень, установленный Правительством Российской Федерации.

### ***1.2. Проверка документации (извещения) о закупке на предмет включения требований к объекту закупки, приводящих к ограничению конкуренции***

Требования к участникам закупки определены в ст.ст. 21, 31, 33 Закона № 44-ФЗ, ст. 17 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

При проверке документации следует обратить внимание на большой объем информации, содержащийся, как правило, в запросах на разъяснения или жалобах в контролирующие органы. Необходимо проанализировать эти запросы и жалобы.

*К основным нарушениям, допускаемым участниками закупок, относится ограничение конкуренции по техническим требованиям к объекту закупки, в частности:*

– описание объекта закупки не соответствует установленным правилам (не указаны характеристики, указаны недостоверные характеристики);

– в состав лота включены товары (работы, услуги), технологически и функционально не связанные с товарами (работами, услугами), поставки (выполнение, оказание) которых являются предметом закупки;

– требования сформированы под конкретный товар (работу, услугу) или под конкретного поставщика (подрядчика, исполнителя) (характеристики заданы не круглыми значениями; заданы с избыточной точностью).

К нарушениям также относится следующее: документация о закупке содержит ссылки на товарные знаки (без указания «или эквива-

лент»), знаки обслуживания, фирменные наименования, наименование места происхождения товара или наименование производителя и др. Документация содержит условия, приводящие к ограничению конкуренции (сроки, несообразные объему поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг).

### ***1.3. Проверка наличия признаков ограничения доступа к информации о закупке, приводящей к необоснованному ограничению числа участников закупок***

Требования к информационному обеспечению в сфере государственных закупок определены в ст.ст. 4, 7 Закона № 44-ФЗ.

*К основным нарушениям* относятся следующие:

- документация (извещение) о закупке не размещена в единой информационной системе;
- закупки не поддаются поиску в единой информационной системе («слепые закупки»), в том числе использование латиницы, неправильное написание слов. Вместо конкретного наименования товара (томограф, МНН лекарственного препарата) указывается укрупненное наименование товара (медицинское оборудование, лекарственные средства) и т. п.).

### ***1.4. Проверка соблюдения ряда требований к содержанию документации (извещения) о закупке***

Основанием для проведения данного мероприятия и выявления нарушений являются ст.ст. 34, 44, 50, 64, 73, 83, 87, 96 Закона № 44-ФЗ.

*Основными нарушениями* при проверке соблюдения требований к содержанию документации являются следующие:

- в документации о закупке (конкурс и аукцион) не установлено обеспечение заявки на участие в закупке;
- в документации о закупке (конкурс и аукцион) не установлено обеспечение исполнения контракта;
- размер обеспечения заявки и обеспечения исполнения контракта не соответствует размеру, установленному Законом № 44-ФЗ.
- сокращение установленных сроков подачи заявок на участие в закупке.

### ***1.5. Проверка установленного размера авансирования по контракту и его обоснованность***

Размеры авансирования по видам контрактов определяются постановлением Правительства Российской Федерации о мерах по реализации федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

*Основным нарушением* является то, что размер авансирования в проекте контракта превышает установленные Правительством Российской Федерации предельные значения.

### ***1.6. Проверка наличия в контракте обязательных условий, предусмотренных Законом № 44-ФЗ***

Обязательные условия, отражаемые в контрактах, определены в ст.ст. 34, 94, 96 Закона № 44-ФЗ.

При проведении данной проверки следует обратить внимание на то, что при заключении контракта в случаях, предусмотренных пп. 4, 15 и 28 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ, требования об ответственности могут не применяться.

*Основным нарушением* проверяемых организаций является отсутствие в проекте контракта в установленных Законом № 44-ФЗ случаях следующих условий:

1) отсутствия указания об ответственности сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом;

2) отсутствие указания, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта;

3) отсутствие условия условие о порядке и сроках оплаты товара (работы, услуги);

4) отсутствие условия о порядке и сроках осуществления заказчиком приемки поставленного товара, выполненной работы (ее результатов) или оказанной услуги в части соответствия их количества, комплектности, объема требованиям, установленным контрактом, а также о порядке и сроках оформления результатов такой приемки;

5) отсутствие требований обеспечения исполнения контракта;

6) отсутствие указаний о сроках возврата обеспечения исполнения контракта.

### ***1.7. Проверка порядка оценки заявок, критериев этой оценки***

Порядок оценки заявок и критерии этой оценки регулируются ст.ст. 32, 53, 83 Закона № 44-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

К *основным нарушениям* относятся:

– применение не установленных законодательством критериев оценки заявок участников закупки и величины их значимости;

– несоблюдение установленного Законом № 44-ФЗ порядка оценки заявок участников закупки.

### ***1.8. Установление преимуществ отдельным участникам закупок, в том числе:***

- 1) субъектам малого предпринимательства;
- 2) социально ориентированным некоммерческим организациям;
- 3) учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы;
- 4) организациям инвалидов.

Преимущества для отдельных участников закупок регламентируются ст.ст. 28, 29, 30 Закона № 44-ФЗ, приказом Росстата от 12 ноября 2014 г. № 654 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за закупочной деятельностью и за определением поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

*К нарушениям относятся:*

– отсутствие закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций;

– объем закупок, предусмотренный планом-графиком, у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций составляет менее 15 % совокупного годового объема закупок;

– отсутствует ежегодный отчет заказчика об объеме закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, и (или) он не размещен в единой информационной системе;

– начальная (максимальная) цена контракта при осуществлении закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций превышает 20 млн руб.;

– учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы в установленных случаях не предоставлены преимущества в отношении предлагаемой ими цены контракта в размере до 15 % (или предоставлены преимущества в большем объеме);

– организациям инвалидов в установленных случаях не предоставлены преимущества в отношении предлагаемой ими цены контракта в размере до 15 % (или предоставлены преимущества в большем объеме).

## **2. Проверка заключенных контрактов**

***2.1. Соответствие контракта требованиям, предусмотренным документацией (извещением) о закупке, протоколам закупки, заявке участника закупки***

Условия соответствия контракта требованиям, предусмотренным документацией (извещением) о закупке, протоколам закупки, заявке участника закупки, регулируются ст.ст. 34, 54, 70, 78, 83, 90 Закона № 44-ФЗ.

К *основным нарушениям* следует отнести следующие:

- контракт не соответствует проекту контракта, предусмотренному документацией (извещением) о закупке;
- цена контракта превышает цену контракта, указанную в протоколе закупки;
- характеристики объекта закупки, указанные в заявке участника закупки и в контракте, не соответствуют друг другу;
- контракт подписан неуполномоченным лицом.

### **2.2. Проверка соблюдения сроков заключения контрактов**

Сроки заключения контрактов определяются ст.ст. 54, 70, 78, 83, 90, 93 Закона № 44-ФЗ.

В качестве *основных нарушений* выделяются следующие:

- не соблюдены сроки заключения контракта по результатам проведения конкурса, аукциона, запроса котировок, запроса предложений;
- заключение контракта ранее даты размещения в единой информационной системе извещения об осуществлении закупки у единственного поставщика или с нарушением установленного срока.

### **2.3. Проверка наличия и соответствия законодательству предоставленного обеспечения исполнения контракта**

Вопросы обеспечения исполнения контрактов регламентируются ст.ст. 34, 45, 54, 70, 96 Закона № 44-ФЗ, ст. 1761 Налогового кодекса Российской Федерации, постановлением Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2013 г. № 1005 «О банковских гарантиях, используемых для целей Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

К *основным нарушениям* относятся:

1. непредоставление или предоставление с нарушением условий (после заключения контракта) заказчику обеспечения исполнения контракта;
2. отсутствие документов, подтверждающих предоставление обеспечения исполнения контракта;
3. несоответствие обеспечения исполнения контракта размеру, предусмотренному документацией о закупке (меньше);
4. несоответствие банковской гарантии одному из требований:

- выдана банком, не включенным в перечень банков, отвечающих установленным требованиям для принятия банковских гарантий в целях налогообложения;
- не является безотзывной;
- не указана сумма банковской гарантии, подлежащая уплате заказчику;
- не указаны обязательства принципала, надлежащее исполнение которых обеспечивается банковской гарантией;
- отсутствует обязанность гаранта уплатить заказчику неустойку в размере 0,1 % денежной суммы, подлежащей уплате, за каждый календарный день просрочки;
- срок действия банковской гарантии не превышает срока действия контракта более чем на один месяц.

5. закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

### **3. Проверка закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)**

#### ***3.1. Проверка обоснования и законности выбора способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) при закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)***

Обоснованность и законность выбора способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) при закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) регламентированы ст. 93 Закона № 44-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2013 г. № 1292 «Об утверждении перечня товаров (работ, услуг), производимых (выполняемых, оказываемых) учреждениями и предприятиями уголовно-исполнительной системы, закупка которых может осуществляться заказчиком у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)», приказом Минэкономразвития России от 31 марта 2015 г. № 189 «Об утверждении Порядка согласования применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и Порядка согласования заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)».

*К нарушениям* при проверке на данном этапе относятся:

- применение способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в неустановленных случаях;
- несоблюдение в установленных случаях порядка уведомления контрольного органа о заключении контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);
- несоблюдение в установленных случаях порядка согласования возможности заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);

– совокупный годовой объем закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на сумму не более 100 тыс. руб. превышает 2 млн руб. или 5 % размера средств, предусмотренных на осуществление всех закупок заказчика в соответствии с планом-графиком, и (или) составляет более чем 50 млн руб. в год;

– совокупный годовой объем закупок (образовательного учреждения, учреждения культуры и иного заказчика, установленного законодательством) у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на сумму не более 400 тыс. руб. превышает 50 % размера средств, предусмотренных на осуществление всех закупок заказчика в соответствии с планом-графиком, и (или) составляет более чем 20 млн руб. в год;

– извещение о закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в установленных случаях не размещено в единой информационной системе;

– отсутствует документально оформленный отчет о невозможности или нецелесообразности использования иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также цены контракта и иных существенных условий контракта.

### ***3.2. Проверка наличия в контракте обязательных условий, предусмотренных Законом № 44-ФЗ***

Условия предусмотрены в ст. 93 Закона № 44-ФЗ.

Завышение цены контракта (по сравнению со среднерыночной) при осуществлении закупки у единственного поставщика (заключение контракта с нарушением Закона № 44-ФЗ) необходимо квалифицировать как неэффективное использование бюджетных средств.

*Основное нарушение* – в контракте отсутствуют сведения о расчете и обосновании цены контракта.

## **4. Проверка процедуры закупки**

### ***4.1. Проверка наличия обеспечения заявок при проведении конкурсов и закрытых аукционов***

Вопросы обеспечения заявок при проведении конкурсов и аукционов регулируются ст.ст. 44, 45 Закона № 44-ФЗ.

К *основным нарушениям*, выявляемым на данном этапе проверки, относятся:

– допуск участников закупок к участию в конкурсе и закрытом аукционе, не представивших обеспечение заявок;

– размер, форма и содержание обеспечения заявки не соответствуют установленным требованиям Закона № 44-ФЗ и документации о закупке.

#### **4.2. Проверка применения антидемпинговых мер при проведении конкурса и аукциона**

Условия применения антидемпинговых мер регламентированы ст.ст. 37, 96 Закона № 44-ФЗ.

Следует обратить внимание, что антидемпинговые меры состоят в том, что контракт заключается только после предоставления участником:

1) обеспечения исполнения контракта в размере, в 1,5 раза превышающем размер обеспечения исполнения контракта, указанный в документации о закупке (конкурс или аукцион), или

2) информации, подтверждающей добросовестность участника (в случае, когда начальная (максимальная) цена контракта составляет 15 млн руб. и менее).

#### **4.3. Проверка и оценка обоснованности допуска (отказа в допуске) участников закупки, отстранение участника закупки от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) или отказ от заключения контракта, в том числе проанализировать поступление жалоб от участников закупки**

Вопросы обоснованности допуска участников закупки, отстранение участника закупки от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) или отказ от заключения контракта рассмотрены в ст.ст. 31, 53, 67, 69 78, 83 Закона № 44-ФЗ.

При выполнении данного направления проверки необходимо проанализировать статистику поданных и допущенных заявок на участие в закупке. В случае, если значительная часть заявок на участие в закупке отклонена, целесообразно проанализировать наличие обжалований в контрольные органы, а также провести оценку требований, содержащихся в документации о закупке, в части наличия требований, сформированных под конкретный товар (работу, услугу) или под конкретного поставщика (подрядчика, исполнителя).

*К основным нарушениям по данному этапу проверки относятся:*

– допуск (отклонение, отстранение) участника закупки с нарушением требований и условий, установленных в извещении и документации о закупке;

– отказ заказчика от заключения контракта с участником закупки с нарушением требований, установленных в Законе № 44-ФЗ.

#### **4.4. Проверка порядка оценки заявок, окончательных предложений участников закупки, критерии этой оценки, в том числе проанализировать поступление жалоб от участников закупки**

Нормативное правовое регулирование проверки порядка оценки заявок, окончательных предложений участников закупки, критериев этой оценки – ст.ст. 32, 53, 83 Закона № 44-ФЗ, постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Наиболее распространенным *нарушениям* по данному направлению проверки относятся применение не установленных документацией о закупке критериев оценки заявок участников закупки и величины их значимости, а также несоблюдение порядка оценки заявок участников закупки, предусмотренного документацией о закупке.

#### ***4.5. Проверка протоколов, составленных в ходе осуществления закупок, включая их наличие, требования к содержанию и размещению***

Необходимость и порядок составления протоколов *в ходе осуществления закупок* регулируются ст.ст. 52, 53, 67, 68, 69, 78, 81, 82, 83, 85, 89, 90 Закона № 44-ФЗ.

К *основным нарушениям*, допускаемым участниками конкурсов, выявляемых на данном этапе проверки, относятся:

- отсутствие протоколов закупок;
- содержание протоколов не соответствует установленным требованиям;
- протоколы не подписаны членами комиссии по осуществлению закупки (заказчиком – в случае проведения закрытого аукциона) либо подписаны при отсутствии кворума;
- протоколы не размещены в единой информационной системе.

### **III. Этап проверки исполнения контракта**

Этап проверки исполнения контракта также может свидетельствовать о наличии коррупционных преступлений.

Данный этап включает в себя следующие мероприятия проверки.

#### **1. Проверка исполнения государственного контракта**

##### ***1.1. Проверка и оценка законности внесения изменений в контракт***

Процедура исполнения контракта регламентируется ст.ст. 34, 95 Закона № 44-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1090 «Об утверждении методики сокращения количества товаров, объемов работ или услуг при уменьшении цены контракта».

На данном этапе проверки необходимо оценивать каждый случай заключения дополнительных соглашений к контрактам на соответствие Закону № 44-ФЗ, при этом важно анализировать как обоснованность изменения цены контракта, так и изменений других существенных условий контракта (по предмету, количеству, объему, срокам, порядку оплаты).

В случае, когда дополнительным соглашением изменяются такие существенные условия контракта, как объем и сроки поставки (выполнения, оказания) по контракту, данные нарушения необходимо квалифицировать как неэффективность расходования бюджетных средств и направлять соответствующие документы в правоохранительные органы.

К наиболее распространенным *нарушениям*, касающимся законности внесения изменений в контракт, относится ситуация, в которой дополнительное соглашение к контракту заключено незаконно, в том числе:

1) изменение существенных условий при исполнении контракта, не предусмотренных Законом № 44-ФЗ (предмет закупки, цена, срок поставки товара (выполнения работ, оказание услуг), срок и порядок приемки товаров (работ, услуг), срок и порядок оплаты, место поставки товара (выполнения работ, оказание услуг), ответственность сторон);

2) изменение объема закупки в случае, если данное право не было предусмотрено документацией о закупке (конкурс, аукцион) и контрактом, контрактом у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);

3) изменение объема закупки в случае, если данное право было предусмотрено документацией о закупке (конкурс, аукцион) и контрактом, контрактом у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) свыше 10 %.

### ***1.2. Проверка и оценка порядка расторжения контракта***

Нормативное правовое регулирование порядка расторжения контракта – ст.ст. 34, 95 Закона № 44-ФЗ, ст.ст. 310, 523, 782 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Следует иметь в виду, что заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта при условии, если это было предусмотрено контрактом.

*Основные нарушения:*

- контракт расторгнут незаконно;
- не соблюден порядок одностороннего расторжения контракта, предусмотренный ст. 95 Закона № 44-ФЗ.

### ***1.3. Проверка наличия экспертизы результатов, предусмотренных контрактом, и отчета о результатах отдельного этапа исполнения контракта, о поставленном товаре, выполненной работе или об оказанной услуге***

Нормативное правовое регулирование необходимости проведения экспертизы результатов, предусмотренных контрактом, и наличия отчета о результатах отдельного этапа исполнения контракта, о поставленном товаре, выполненной работе или об оказанной услуге – ст. 94 Закона № 44-ФЗ, постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1093 «О порядке подготовки и размещения в единой информационной системе в сфере закупок отчета об исполнении государственного (муниципального) контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения».

*К основным нарушениям относятся:*

- отсутствие экспертизы результатов, предусмотренных контрактом (экспертиза может проводиться как силами заказчика, так и с привлечением на основе контракта экспертов, экспертных организаций);
- непривлечение экспертов, экспертных организаций при закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), – за исключением случаев, установленных пп. 2, 3, 7, 9–14, 16, 19–21, 24, 25, 25.1, 25.2, 25.3, 28–34 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ;
- при приемке поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги, результатов отдельного этапа исполнения контракта в состав приемочной комиссии заказчика входит менее пяти человек;
- отсутствие документов о приемке поставленного товара, выполненной работе или оказанной услуге;
- отсутствие отчета об исполнении контракта (отдельного этапа контракта);
- отсутствие отчета об исполнении контракта (отдельного этапа контракта) в единой информационной системе.

### ***1.4. Оценка своевременности действий заказчика по реализации условий контракта, включая своевременность расчетов по контракту***

Нормативное правовое регулирование своевременности действий заказчика по реализации условий контракта – ст.ст. 13, 34, 94 Закона № 44-ФЗ.

*Основные нарушения:*

- приемка товаров (работ, услуг) осуществлена с нарушением сроков и порядка, установленных контрактом;
- расчеты по контракту проведены с нарушением сроков, установленных контрактом.

### ***1.5. Оценка соответствия поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг требованиям, установленным в контрактах***

Оценка соответствия поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг требованиям, установленным в контрактах, определяется в соответствии со ст. 13 Закона № 44-ФЗ.

*К наиболее распространенным нарушениям* относится то, что поставленные товары, выполненные работы, оказанные услуги не соответствуют контрактным обязательствам поставщика (подрядчика, исполнителя), а также целям осуществления закупок.

### ***1.6. Оценка целевого характера использования поставленных товаров, результатов выполненных работ и оказанных услуг***

Нормативное правовое регулирование целей осуществления закупок – ст. 13 Закона № 44-ФЗ.

*Нарушения*, допускаемые проверяемыми организациями, – поставленные товары, результаты выполненных работ и оказанных услуг не используются, используются не по назначению или частично.

## **2. Применение обеспечительных мер и мер ответственности**

### ***2.1. Применение обеспечительных мер***

Нормативное правовое регулирование применения обеспечительных мер – ст.ст. 34, 94, 96 Закона № 44-ФЗ.

*К основным нарушениям*, допускаемым на данном этапе проверяемыми организациями, относится то, что заказчиком не использованы меры обеспечения исполнения обязательств (с недобросовестного поставщика (подрядчика, исполнителя), не удержаны обеспечение заявки, обеспечение исполнения контракта).

### ***2.2. Применение мер ответственности по контракту***

Применение мер ответственности по контракту регламентируется ст.ст. 34, 94, 96 Закона № 44-ФЗ.

*Основным нарушением* является отсутствие взыскания неустойки (пени, штрафа) с недобросовестного поставщика (подрядчика, исполнителя).

## **5. Исследование документов при выявлении и документировании коррупционных преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

На подготовку и совершение коррупционных преступлений, связанных с проведением закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, ***могут указывать следующие признаки:***

- наличие фиктивных документов в составе конкурсной документации, фальсифицирующих сведения об участнике конкурса либо содержащих завышенные цены на поставляемую продукцию, выполняемые работы, оказываемые услуги;
- значительное расхождение объемов заявленной и поставленной продукции, выполненных работ, оказанных услуг;
- несоответствие данных об участнике конкурса и его деятельности, содержащихся в различных разделах конкурсной документации;
- отсутствие утвержденной руководителем организации конкурсной комиссии и формальное отношение к проведению конкурса (оформление протокола, когда фактически заседание комиссии не проводилось);
- объем расходов на конкретный объект выше, чем на другие аналогичные объекты;
- неактуальность объекта в проекте на финансирование;
- затягивание сроков сдачи профинансированных работ;
- заявка на изменение объекта в утвержденной смете доходов и расходов;
- отсутствие надлежащего бухгалтерского учета, случаи уничтожения финансовых и иных документов, недостача либо излишки денежных средств;
- подчистки и исправления в документах, отражающих виды и количество оказанных услуг, выполненных работ, расход материальных ценностей и денежных средств (нечеткость оттисков печатей, штампов на этих документах и т. д.);
- неоднократная выплата денег одним и тем же лицам за одну и ту же работу;
- закупка товаров или оборудования для государственных нужд через предприятие, не принимавшее участие в конкурсе на право поставки либо через предприятие, не выигравшее конкурс;
- наличие большого количества субподрядчиков у контрагента получателя бюджетных средств;
- наличие необоснованно большого количества контрагентов у получателя бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов;
- отсутствие у организаций-контрагентов необходимых лицензий;
- отсутствие полноты документов, необходимых для открытия финансирования (в строительстве, например, утвержденных проектов);
- непродолжительность деятельности (существования) организации-контрагента получателя бюджетных средств;

- низкий профессионализм персонала организации-победителя конкурса;
- отсутствие активов у организации-контрагента получателя бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов;
- приобретение организациями, использующими бюджетные средства и средства государственных внебюджетных фондов, роскошного имущества (иномарок, дорогостоящей мебели и др.), поездки сотрудников данных организаций за границу;
- отсутствие у организации-контрагента получателя бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов достаточных мощностей для осуществления заявленных работ;
- осуществление взносов в уставный капитал другого юридического лица, оказание финансовой поддержки;
- непроведение в установленные сроки инвентаризаций или их формальное проведение.

Однако отдельно выявленный поисковый признак не всегда может характеризовать наличие либо отсутствие в действиях проверяемого лица состава преступления. Они должны учитываться в совокупности.

Для получения информации, подтверждающей совершение коррупционных преступлений должностными лицами, необходимо провести изучение документов, собранных в целях получения средств, предназначенных для закупки товаров (проведения работ, оказания услуг) для государственных нужд.

К таким документам относятся:

- смета потребности в денежных средствах на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг, согласованная в установленном порядке в Федеральном казначействе Российской Федерации;
- план финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения и отчет о его исполнении;
- государственный контракт;
- техническая часть конкурсной документации (проектно-сметная документация);
- протокол вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе;
- протокол рассмотрения заявок на участие в конкурсе;
- переписка о разработке и ходе выполнения целевых программ;
- переписка по вопросам ценообразования;
- документы (справки, заявки, переписка) о финансировании всех видов деятельности;
- документы (заявки) о расходах на приобретение оборудования и других товарно-материальных ценностей;

– переписка по вопросам материально-технического обеспечения деятельности;

– особые условия поставки продукции и материалов.

Кроме этих документов изучается также интернет-сайт [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru), где отражается информация о предмете конкурса, его дате, месте проведения, виде, изменении условий и т. д.

Также подлежит изучению пакет документов, предоставляемый для проведения конкурса в государственное учреждение – заказчику. Для каждого вида конкурса он различен. В общем виде он должен включать в себя:

– заявку на участие в конкурсе;

– таблицу цен на предлагаемую продукцию (работы, услуги);

– документы, подтверждающие технические характеристики товара;

– копии сертификатов соответствия товаров;

– анкеты;

– доверенности;

– лицензии;

– выписку из Единого государственного реестра юридических лиц и др.

При исследовании документов необходимо обращать внимание на следующие обстоятельства:

– признаки частичной или полной подделки или существенные исправления;

– обнаружение документов, отражающих либо хозяйственные, либо финансовые и другие операции и сделки;

– обнаружение документов, отражающих явно несостоявшиеся факты (например, материалы о несуществующем многолетнем опыте работы фирмы в той или иной области рынка, о явно завышенном количестве проведенных ею работ и оказанных услуг, о проведенных работах, выполненных в действительности другим субъектом, и др.);

– обнаружение документов, содержащих сведения о подготовке или совершении преступлений (записи чернового учета, деловые письма и т. п.).

Для выявления документов, использовавшихся как прикрытие своей противоправной деятельности и несущих следы этой деятельности, достаточно часто используются следующие методы:

– сопоставление разных экземпляров одного и того же документа, находящихся в различных подразделениях, организациях (метод встречной проверки);

– сопоставление разных частей одного и того же документа (приходный ордер и квитанция к нему);

– сопоставление первичных документов с результатами их бухгалтерской обработки;

– сопоставление разных документов, отражающих одну и ту же хозяйственную операцию (наряд на выполненные работы, акт о приемке выполненных работ, табель учета рабочего времени и др.).

В ходе выявления коррупционных преступлений необходимо использовать помощь специалистов, готовых квалифицированно проконсультировать либо провести сравнительные исследования. Это могут быть исследования экспертов, маркетологов, обладающих познаниями в области цен, сложившихся на рынке товаров и услуг, аудиторов, исследования деятельности фирмы за все время ее пребывания на рынке, в том числе и их количественные показатели.

Для проведения исследования документов необходимо осуществить следующие действия:

1) проследить исполнение смет, состояние расчетов с юридическими и физическими лицами, сохранность денежных средств и материальных ценностей, соответствие договоров объемам ассигнований, предусмотренных сметой при казначейском обслуживании получателей через лицевые счета, а также своевременное и правильное оформление первичных учетных документов, регистров бухгалтерского учета и законность совершенных операций;

2) проверить правильность учета операций по исполнению смет по бюджетным средствам и средствам, полученным за счет внебюджетных источников;

3) методом опроса (а при необходимости – заключением специалиста, установить) все ли проверяемые бухгалтерские документы, связанные с исполнением смет по бюджетным средствам и средствам государственных внебюджетных фондов, подписываются руководителем организации и главным бухгалтером или уполномоченными ими на то лицами (при этом необходимо проверить их полномочия, правильность оформления доверенностей, соответствие оформления положениям Гражданского кодекса Российской Федерации);

4) установить, все ли хозяйственные операции, проводимые организацией, оформлены оправдательными документами (первичными учетными документами, на основании которых ведется бухгалтерский учет). Первичный учетный документ составляется в момент совершения операции, а если это не представляется возможным – непосредственно после ее окончания.

Поступившие в бухгалтерию (финансово-экономические службы) первичные учетные документы обязательно подвергаются проверке как по форме (полнота и правильность оформления первичных учетных документов, заполнение реквизитов), так и по содержанию (законность документируемых операций, логическая увязка отдельных показателей).

Первичные учетные документы для придания им юридической силы должны иметь следующие реквизиты:

- наименование документа (формы);
- код формы;
- дату составления;
- наименование организации, от имени которой составлен документ;
- содержание хозяйственной операции;
- измерители хозяйственной операции в натуральном и денежном выражении;
- наименование должностей лиц, ответственных за совершение хозяйственной операции, и правильность ее оформления;
- личные подписи и их расшифровки (включая случаи составления документов с применением средств автоматизации и передачи их в системах телекоммуникаций).

Для платежных документов обязательные реквизиты должны соответствовать «Положению о правилах осуществления перевода денежных средств» (утв. Банком России 19 июня 2012 г. № 383-П).

В зависимости от технологии обработки учетной информации в первичные учетные документы могут быть включены дополнительные реквизиты (коды, контрольные отметки и т. п.), не нарушающие требований нормативных правовых актов и методических документов по бухгалтерскому учету.

Необходимо обращать внимание на исправления в документах. В кассовых и банковских документах исправления не допускаются;

5) провести ревизию сохранности денежных средств и материальных ценностей. Её необходимо начать с ознакомления с договорами о полной материальной ответственности, так как с лицами, ответственными за хранение денежных средств и товарно-материальных ценностей, заключаются в установленном порядке письменные договоры о полной индивидуальной материальной ответственности. Получение материальных ценностей осуществляется лицом, полномочия которого подтверждаются доверенностью, оформленной по установленным формам.

Материально ответственные лица представляют первичные учетные документы по приходу и расходу товарно-материальных ценностей при реестре сдачи документов (по приходным и расходным документам).

В документах на приобретение материальных ценностей должна быть расписка материально ответственного лица в получении этих ценностей, а в документах, подтверждающих факт выполнения работы, – подписи о принятии результата работы ответственными (уполномоченными) лицами.

### **6. Документирование коррупционных преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

По результатам проведения проверки составляется акт (справка) исследования предметов, вещей, документов (далее – Акт). Акт составляется и в том случае, если соответствующие правонарушения в ходе проведения исследования документов не установлены. Акт оформляется ревизорами ОРЧ подразделений ЭБиПК МВД России в соответствии с Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

Акт должен содержать общую часть, в которой указываются:

- дата составления Акта;
- фамилии, имена, отчества, наименования должностей, специальные звания лиц, осуществивших исследование документов;
- реквизиты проверяемой организации.

Акт также должен содержать описательную часть, в которой излагаются факты выявленных правонарушений и преступлений со ссылкой на положения нарушенных нормативных правовых актов и на исследованные документы, подтверждающие сделанные выводы.

В заключительной части Акта указываются признаки преступления и общая сумма причиненного материального ущерба в соответствии с Уголовным Кодексом Российской Федерации.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для реализации потребностей государственных и муниципальных органов, государственных учреждений необходимо наличие правового регулирования отношений в сфере государственного заказа. На пути совершенствования законодательства в этой сфере были приняты четыре федеральных закона. В исследовании рассмотрены изменения, внесенные Законом № 44-ФЗ. Во-первых, изменился подход к пониманию государственных закупок: с 2014 года расширена сфера применения закона. Как следует из названия закона, к государственным закупкам теперь применен системный подход, и государственный заказ рассматривается как многоступенчатое явление, включающее в себя планирование закупок, определение поставщиков, исполнение контракта, мониторинг закупок, аудит и контроль в сфере закупок.

Учитывая, что все этапы контрактной системы являются новыми для России, кроме определения поставщиков, то изменения в основном касаются именно этого этапа. Как было отмечено, с 2014 г. понятие «размещение заказа» заменено на «определение поставщика». Главными изменениями для данной стадии являются:

- 1) введение понятия «централизация закупок»;
- 2) возможность проведения совместных конкурсов и аукционов;
- 3) предоставление отдельным категориям поставщиков преимуществ при проведении торгов;
- 4) заранее предусмотренное обязательное банковское сопровождение контрактов;
- 5) введение обязательной неустойки;
- 6) введение обязательного обеспечения заявок;
- 7) введение новых способов осуществления закупок – закрытые способы определения поставщика, двухэтапный конкурс, конкурс с ограниченным участием, запрос предложений;
- 8) введение антидемпинговых мер;
- 9) создание контрактных служб;
- 10) нововведения относительно проведения запроса котировок и закупки у единственного поставщика.

Однако в Законе № 44-ФЗ речь идет, прежде всего, не о точечных изменениях в законодательстве, а о системном подходе к осуществлению государственных закупок, что ставит их на более организованный и качественный уровень. Несмотря на то, что этап определения поставщика сохранил много уже отработанных правовых схем (например, электронный аукцион), должностные лица, ответственные

за проведение торгов, должны обратить внимание на расширение их полномочий, а также введение новых институтов. Как было отмечено, все эти изменения предполагают увеличение документооборота, трудозатрат и ответственности. Теперь контрактная система охватывает более широкую сферу общественных отношений, включая планирование, исполнение контракта, мониторинг, аудит и контроль.

Многие нововведения направлены на снижение уровня коррупции в данной сфере. Во-первых, контракт может быть признан недействительным, если определенные должностные лица со стороны заказчика состоят в браке с лицами, с которыми заключен контракт, либо являются близкими родственниками, и если при этом будет установлена личная заинтересованность должностных лиц. Во-вторых, введен институт «обязательного общественного обсуждения».

С 1 января 2014 г. алгоритм действий для специалистов, отвечающих за проведение государственных закупок, сильно усложнился. Теперь законодательство требует утверждения планов закупок, планов графиков, обоснование закупки, способа закупки и НМЦК. Нововведения обязывают учреждения все чаще использовать конкурентные способы проведения государственных закупок.

Многие нововведения, содержащие новые обременения, усложняют работу государственных учреждений со сравнительно небольшими бюджетами. Но в тоже время на сегодняшний день не утратил силу Закон № 223-ФЗ, который позволяет учреждениям проводить закупки на внебюджетные средства по собственному, утвержденному руководителем организаций, Положению. Данное положение предполагает менее жесткие условия осуществления государственных закупок. Таким образом, средства от приносящей доход деятельности (продажа билетов на спектакли, платные услуги учреждения) могут быть освоены не в том порядке, который предлагает Федеральный закон о контрактной системе, а по более простой и менее обременительной схеме. Однако далеко не все учреждения готовы перейти на такую двойную схему закупок из-за нецелесообразности дробления небольшого бюджета учреждения.

Почти все изменения в сфере государственного заказа затрагивают только одну сторону участников – заказчиков, а деятельность других участников (поставщиков, подрядчиков, исполнителей) почти не затрагивается новыми, усложненными положениями контрактной системы. Вся реализация новых положений осуществляется непосредственно заказчиками. К тому же можно отметить усиление админи-

стративной и уголовной ответственности для должностных лиц за совершение нарушений в сфере государственного заказа. И в данном контексте речь идет не только о коррупции при осуществлении государственной закупки, а также при нарушении порядка или сроков возврата денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявок на участие в торгах, при нарушении порядка ведения реестра контрактов. К сожалению, в законодательстве не предусмотрена должная мера ответственности за нарушение поставщиками условий контракта. В частности, это касается неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиками своих обязательств.

Что касается осуществления закупок по Закону № 44-ФЗ, то до полного вступления в силу данного нормативного правового акта необходимо, прежде всего, привести в соответствие всю имеющуюся нормативную правовую базу в этой сфере, а также прийти к единообразному применению некоторых норм вышеуказанного закона: необходимо, чтобы все участники государственных закупок относились с одинаковым пониманием вновь установленным правилам.

Хотелось бы отметить, что данный закон по-прежнему не решает проблемы коррупции в государственном секторе. На сегодняшний день коррупционные преступления в этой сфере приняли огромные масштабы.

В этой связи в современных условиях наиболее актуальными являются вопросы о разработке мер, направленных на совершенствование действующего законодательства в сфере государственных закупок, как в части внесения изменений в действующий Закон № 44-ФЗ, так и в части разработки методик и методических рекомендаций по выявлению коррупционных преступлений в сфере государственных закупок сотрудниками правоохранительных органов, в частности, органов внутренних дел Российской Федерации.

При разработке учебного пособия были выполнены следующие действия:

- проанализированы положения действующего законодательства о государственных закупках, определены основные нововведения по сравнению с ранее действующим законодательством, выделены наиболее серьезные проблемы нормативного правового регулирования в этой сфере деятельности государства;

- выделены признаки коррупционного преступления, приведена классификация коррупционных преступлений на основе групп и видов коррупции;

– определены причины коррупционных преступлений в системе государственных закупок; обобщены виды закупочной деятельности, представляющие наибольший риск, связанный с возможным отмыванием денежных средств от коррупционной деятельности; систематизированы наиболее распространенные виды нарушений в сфере государственных закупок; выделены характерные черты схем преступлений, совершенных в сфере государственных закупок; приведена классификация коррупционных преступлений в сфере государственных закупок в зависимости от субъекта, их совершившего;

– исследованы характеристика и квалификация коррупционных преступлений и правонарушений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (мошенничество, коммерческий подкуп, нецелевое расходование бюджетных средств, халатность);

– в качестве предложений по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения разработаны Методические рекомендации по выявлению и документированию сотрудниками органов внутренних дел коррупционных преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.).

Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая. Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Российская газета. – 1994. – № 238–239. – 8 дек.

Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая. Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Российская газета. – 1996. – № 23, 24, 25. – 6, 7, 8 февр.

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Российская газета. – 1996. – № 113. – 18 июня; – 1996. – № 114. – 19 июня; – 1996. – № 115 – 20 июня; – 1996. – № 118. – 25 июня.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Российская газета. – 1998. – № 153–154. – 12 авг.

Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть третья. Федеральный закон от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ // Российская газета. – 2001. – № 233. – 28 нояб.

Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Российская газета. – 1994. – № 247. – 21 дек.

Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (утратил силу) // Российская газета. – 1999. – № 91. – 13 мая.

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу) // Российская газета. – 2005. – № 163. – 28 июля.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. – 2008. – № 266. – 30 дек.

Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Российская газета. – 2011. – № 159. – 22 июля.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. – 2013. – № 80. – 12 апр.

Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 114-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. – 2013. – № 124. – 11 июня.

Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (утратил силу) // Российская газета. – 1997. – № 74. – 15 апр.

Указ Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 29 (часть II), ст. 4477.

Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы» // Российская газета. – 2016. – № 78. – 13 апр.

Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному собранию от 12 декабря 2012 г.

Постановление Правительства Российской Федерации от 30 августа 2017 г. № 1042 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 36, ст. 5458

Постановление Правительства Российской Федерации от 22 августа 2016 г. № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 35, ст. 5352.

Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2015 г. № 476 «Об утверждении общих требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 22, ст. 3218.

Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 г. № 552 «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 24, ст. 3476.

Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 г. № 553 «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 24, ст. 3474.

Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 г. № 554 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также о требованиях к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 24, ст. 3474.

Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 г. № 555 «Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 24, ст. 3476.

Постановление Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 1168 «Об утверждении Правил размещения в единой информационной системе в сфере закупок планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 45, ст. 6258.

Постановление Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 г. № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 7, ст. 683.

Постановление Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2014 г. № 963 «Об осуществлении банковского сопровождения контрактов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 39, ст. 5259.

Постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2013 г. № 1043 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 48, ст. 6252.

Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1088 «Об утверждении Правил проведения совместных конкурсов и аукционов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 49 (часть VII), ст. 6431.

Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1085 «Об утверждении правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 49 (часть VII), ст. 6428.

Постановление Правительства Москвы от 24 февраля 2012 г. № 67-ПП «О системе закупок города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2012. – № 13. – 6 марта.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2017 г. № 1995-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 39, ст. 5740.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 марта 2016 г. № 471-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 13, ст. 1880.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 755-р // СПС «Гарант». Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/>.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 2013 г. № 2019-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 45, ст. 5861.

Распоряжение первого заместителя Премьера Правительства Москвы от 10 августа 1998 г. № 713-рзп «О дополнительных мерах по организации конкурсного размещения заказов» // СПС «Гарант». – Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/>.

Приказ ФАС России от 31 января 2012 г. № 56 «О порядке предоставления информации по запросам Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Приказ ФАС России от 27 июня 2009 г. № 479 «Об утверждении Плана противодействия коррупции Федеральной антимонопольной службы на 2009–2010 гг.».

Приказ МВД России от 30 декабря 2004 г. № 878, ФАС РФ № 215 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы».

Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок (утверждены Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 21 марта 2014 г. № 15К (961)).

Типовое положение о закупке товаров, работ, услуг для бюджетных учреждений (утв. Минобрнауки России 17.01.2014) // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>.

Письмо ФАС России от 26 декабря 2011 г. № ИА/48530 «О направлении Методических рекомендаций по проведению Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами плановых и внеплановых выездных проверок по контролю за соблюдением требований антимонопольного законодательства».

Проект Федерального закона № 292869-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления борьбы с коррупционными преступлениями» // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>.

### **Судебная практика**

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе».

Постановление Президиума ВАС РФ от 25 октября 2011 г. № 9382/11. – Режим доступа: <http://www.arbitr.ru/>.

Постановление ФАС Московского округа от 18 ноября 2013 г. № Ф05-13278/2013 по делу № А40-148556/2012.

Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 26 марта 2013 г. № 15078/12 (по делу № А40-36805/12-37-133). – Режим доступа: [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru).

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях».

## Литература

Андреева Л. В. Реформа государственных и муниципальных закупок. Основные нововведения // Право и экономика. – 2013. – № 8.

Асаул А. Н., Грахов В. П., Кощеев В. А., Чибисов В. Е. Теория и практика организации и проведения подрядных торгов в регионе / под ред. А. Н. Асаула. – СПб. : Гуманистика, 2005.

Белова С. Госзакупки за рубежом: общее и особенное. – Режим доступа: <http://www.ua-tenders.com>.

Бондарев А. Контрактная система в России работает «вхолостую». – Режим доступа: [www.rg.ru](http://www.rg.ru).

Борисов А. Н., Трефилова Т. Н. Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный) // СПС «Гарант». Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/>.

Быковская Ю. В. Коррупция в сфере государственных закупок: взгляд с позиции правоохранительной деятельности органов внутренних дел : сборник научных трудов Международной научно-практической конференции «Проблемы совершенствования сотрудничества правоохранительных и иных органов государств – участников СНГ в выявлении, раскрытии и расследовании коррупционных правонарушений», 2017 (электронное издание).

Коррупция в госзакупках. – URL: <http://good-tender.ru/poleznye-stati/52-korrupsiya-v-goszakupkakh>.

Косарев К. Некоторые проблемы Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Право и экономика. – 2013. – № 7.

Куличев Р. Контрактная система – новации законодательства // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>.

Недужий И. И. Международные торги. – 2-е изд. – М. : Международные отношения, 1991.

Рубинов Р. Б. Федеральная контрактная система США: сочетание гибкости и регулирования. – Режим доступа: <http://bujet.ru/>.

Савина С. В. Правовое регулирование организации и проведения конкурсов в предпринимательской деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.

Сафохина Е. А. Контроль в сфере госзакупок в целях противодействия коррупции : сборник научных трудов Международной научно-практической конференции «Проблемы совершенствования

сотрудничества правоохранительных и иных органов государств – участников СНГ в выявлении, раскрытии и расследовании коррупционных правонарушений», 2017 (электронное издание).

Сборник материалов ФАТФ по противодействию коррупции АНО «МУМЦФМ», 2014.

Серков А. От заказов – к закупкам: сравнительный анализ Федеральных законов от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов» и от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе» // СПС «Гарант». – Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/>.

Системы общегосударственной этики поведения : пособие Трансперенси Интернешнл / под ред. Джереми Поупа. Берлин, 1999.

Толкушкин А. В. «Комментарий (постатейный) к Федеральному закону от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СПС «Гарант». – Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/>.

Храмкин А. А. «Контрактная система – особенности и отличия от действующего законодательства» // Право и экономика. – 2013. – № 8.

Храмкин А. А. «Международный опыт построения системы госзакупок» // Бюджет. – 2008. – № 9.

### **Интернет-ресурсы**

Официальный сайт Transparency International. – URL: <http://transparency.org.ru/indeks-vospriatiia-korruptcii/indeks-vospriatiia-korruptcii-2015-rossiia-podnialas-na-119-mesto>.

Быковская Юлия Викторовна,  
кандидат экономических наук;

Сафохина Елена Анатольевна,  
кандидат экономических наук, доцент

**Выявление коррупционных преступлений  
в сфере закупок для государственных  
и муниципальных нужд**

Учебное пособие

Редактор *Степанова А. А.*

Компьютерная верстка *Усковой М. А.*

---

Подписано в печать 17.05.2018 г.  
Заказ № 937

Формат 60×84 1/16  
Цена договорная

Тираж 52 экз.  
Объем 5,04 уч.-изд. л.  
6,0 усл. печ. л.

---

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя  
117437, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12