

Содержание форм выборочного статистического наблюдения за закупками на государственном и муниципальном уровнях с высокими коррупционными рисками

Основной целью исследования является выявление видов и объемов закупок для государственных и муниципальных нужд носящих высокие коррупционные риски. На основе проведенных исследований подготовлены предложения по содержанию форм выборочного статистического наблюдения за закупками с высокими коррупционными рисками. Расширение статистических исследований в этой области предусмотрено Национальным планом противодействия коррупции на 2018–2020 годы. **Материалы** для исследования включают данные статистических наблюдений, сводных аналитических отчетов министерств за 2014–2019 годы, выступления представителей государственной власти и науки по вопросам коррупции и эффективности государственных закупок, а также научные публикации. Были использованы общенаучные эмпирические и теоретические **методы исследования**. Эмпирические методы включают этапы накопления информации и сбора официальных данных, материалы научных конференций и интервью. Теоретические методы предусматривают формализацию полученной разнородной информации об исследуемых процессах в системе государственных закупок.

Результаты исследований показали необходимость выборочного статистического наблюдения, несмотря на отмену сплошного наблюдения с 2015 года в связи с началом полноценного функционирования единой информационной системы в сфере закупок (далее – ЕИС) на сайте www.zakupki.gov.ru. Отчеты, базирующиеся на данных ЕИС, а также Федеральной антимонопольной службы России, Казначейства России с 2015 года по 2017 год подготавливались Минэкономразвития России, а с 2018 года – Минфином России. В ходе такой передачи полномочий, например, число заявок, поданных в расчете на одну конкурсную процедуру, выпало из числа контролируемых показателей. Однако большее внимание с 2018 года стало

уделяться закупкам на основании пп. 24, 25 ч. 1 ст. 93 Федерального закона от 5.05.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», предусматривающей возможность заключения контракта с единственным поставщиком вследствие несостоявшихся конкурсных процедур. Сумма контрактов по этим основаниям составила в 2018 году 29% от общей суммы заключенных контрактов (2 755 млрд рублей или 43,78 млрд долларов США) с тенденцией роста в 2019 году. Распространенный способ формирования таких закупок с высокими коррупционными рисками – сговор участников закупочных процедур, получивших наименование «Операция Таран» на электронных аукционах, а также формулирование трудновыполнимых условий и завышенных требований к исполнителям, при неразвитой общественной экспертизе выполнения госконтракта.

В заключение следует отметить, что выборочное статистическое наблюдение должно дополнять имеющиеся сведения ЕИС данными о закупках у единственного поставщика, и выделение отдельной категории контрактов, заключенных вследствие несостоявшихся процедур, имеющих массовый характер. Подготовленные предложения способствуют реализации поручений Президента Российской Федерации по усилению эффективности контроля в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд от 17.12.2018 г. № Пр-2417, а также реализации Национального плана противодействия коррупции.

Ключевые слова: противодействие коррупции, государственные закупки, статистическое наблюдение, злоупотребление правом, закупка у единственного поставщика, несостоявшаяся конкурсная процедура.

Anton N. Gazetov

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

Statistical form contents for selective survey of procurements with high corruption risks at the federal and municipal levels

The main purpose of the study is to identify the types and volumes of purchases for state and municipal needs with high corruption risks. Based on the studies, proposals have been prepared on the content of the sample statistical monitoring of procurements with high corruption risks. The expansion of statistical research in this area is provided by the National Anti-Corruption Plan for 2018–2020.

The research materials include data from statistical observations, summary analytical reports of the ministries for 2014–2019, speeches by representatives of the government and science on corruption and the

effectiveness of public procurement, as well as scientific publications. General scientific empirical and theoretical research methods were used. Empirical methods include the steps of collecting information and collecting official data, materials from scientific conferences and interviews. Theoretical methods provide for the formalization of the heterogeneous information received on the processes under study in the public procurement system.

The results of the studies showed the need for selective statistical observation, despite the cancellation of continuous monitoring since

2015 due to the start of the full functioning of the unified information procurement system (hereinafter – the UIPS) on the website www.zakupki.gov.ru. Reports based on data from the UIPS, as well as the Federal Antimonopoly Service of Russia and the Treasury of Russia from 2015 to 2017 had been prepared by the Ministry of Economic Development of Russia and from 2018 by the Ministry of Finance of Russia. During such a transfer of authority, for example, the number of applications submitted per one competitive procedure dropped out of the number of the monitored indicators. However, since 2018, more attention has been paid to procurement on the basis of paragraphs pp. 24, 25 part 1 of article 93 of 44-FZ, providing for the possibility of concluding a contract with a single supplier due to failed tender procedures. The value of contracts on these grounds amounted to 2,755 billion rubles (or 43.78 billion US dollars) in 2018 with an upward trend in 2019, and amounted to 29% of the total value of the concluded contracts. A common way of making such purchases with high corruption risks is to conspire with participants in procurement

procedures that have received the name «Battering ram operation» at electronic auctions, as well as formulating difficult conditions and high requirements for performers, with poor public examination of the state contract.

In conclusion, it should be noted that selective statistical surveys should supplement the available information of the UIPS with data on procurement from a single supplier, and the selection of a separate category of contracts concluded as a result of failed procedures of a massive nature. The prepared proposals contribute to the implementation of order of the President of the Russian Federation to strengthen the effectiveness of control in the procurement of goods, works and services to ensure state and municipal needs dated December 17, 2018 No. Pr-2417 and implementing of national anti-corruption plan.

Keywords: anti-corruption, public procurement, statistical surveys, abuse of law, purchase from a single supplier, failed tender procedure

Введение

К традиционной практике государственного статистического учета относится сбор первичных статистических и административных данных субъектами официального статистического учета (органами государственной и муниципальной власти, Банком России) по формам федерального статистического наблюдения от респондентов (юридических лиц, органов государственной и муниципальной власти, граждан, иных лиц), что закреплено в Федеральном законе от 29.11.2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» (далее – 282-ФЗ). Кроме того, ст. 2. 282-ФЗ допускает, к первичным статистическим данными относятся не только документированная информация по формам федерального статистического наблюдения, получаемая от респондентов, но и информация, документируемая непосредственно в ходе федерального статистического наблюдения. Тем самым объектом государственного статистического наблюдения может стать государственная контрактная система в целом в виде интернет портала, содержащие массивы данных, характеризующих процессы расходования средств в рамках 44-ФЗ и 223-ФЗ, а также данные административного

источника (государственных заказчиков).

В государственном статистическом учете государственных и муниципальных закупок до 2015 года действовали формы федерального статистического наблюдения № 1-контракт (квартальная) и № 1-закупки (полугодовая), согласно которым собирались сведения об определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд и иные сведения о закупочной деятельности. В ходе статистического наблюдения было реализовано информационное обеспечение о состоянии и развитии государственной контрактной системы, в ходе которого юридическими лицами (кроме микропредприятий) в соответствии со ст.15 Федерального закона от 5.05.2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ (далее – 44-ФЗ) и с положениями Федерального закона от 18.06.2011 г. «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» № 223-ФЗ (далее – 223-ФЗ) предоставлялись довольно обширные сведения. В частности, определялись количественные и стоимостные характеристики закупочной деятельности (конкурсы, аукционы, закупки у единственного поставщика), результаты

процедур (число состоявшихся/отмененных, количество расторгнутых контрактов и т.д.), стоимостная и количественная характеристика закупаемой инновационной продукции, количественные и стоимостные характеристики закупочной деятельности заказчиков при предоставлении приоритета товарам российского происхождения, работам, услугам, выполняемым, оказываемым российскими лицами.

Основные виды государственных закупок с высокими коррупционными рисками

По сведениям Росстата за январь–декабрь 2014 года, количество заключенных контрактов и договоров, составило 6,7 млн единиц (по 44-ФЗ и 223-ФЗ) (из них определенных неконкурентными способами лишь 0,94 млн единиц или 13% от всего количества госконтрактов) на сумму 6 трлн 328 млрд 064 млн руб., в том числе инновационной продукции на 390,81 млн руб. или 0,0056% от общей суммы заключенных контрактов (всего 54 контракта), что, с одной стороны, свидетельствует о несовершенстве статистического учета закупок инновационной продукции, а с другой, – демонстрирует недостаточную заинтересованность государственных заказчиков в реализации государственного курса

на стимулирование внедрения инновационного производства и выпуска инновационной продукции в России.

Сведения о закупках в области военно-технического сотрудничества в статистических отчетах не отражались.

Выходные сведения публиковались Росстатом по главным распорядителям средств федерального бюджета, государственным внебюджетным фондам, главным распорядителями средств бюджетов субъектов Российской Федерации, территориальными фондами обязательного медицинского страхования. В перечень главных распорядителей средств федерального бюджета на 2014 год были включены 106 держателей бюджетных средств, главных распорядителей средств бюджетов субъектов Российской Федерации всего – 2994 организаций.

Вместе с тем, в связи с развитием официального сайта Российской Федерации о закупочной деятельности в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.zakupki.gov.ru), во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 10.09.2014 г. № Пр-2155 по вопросу оптимизации учета количественных и стоимостных характеристик закупок, Росстат отменил сбор сведений по формам федерального статистического наблюдения № 1-контракт и № 1-закупки с отчета за январь–июнь 2015 года. Таким образом, возможность получения информации о функционировании государственной контрактной системы обеспечивается подсистемами анализа закупок официального сайта [1]. Изменения методологии привело к небольшим расхождениям в сведениях о процессе и результате государственных закупок за 2014 год по данным Росстата и данным Минэкономразвития России. Разрез статистического наблюдения

по главным распорядителям бюджетных средств (по 44-ФЗ) показывает количество заключенных контрактов и договоров в размере 2,5 млн единиц на сумму 4 287,95 млрд рублей, из них без проведения конкурентных способов 408,8 тыс. единиц (или 16,3% от общего числа контрактов). Минэкономразвития России отразило в своем отчете 2,8 млн единиц на сумму 5 511,0 млрд рублей (табл. 1), при этом без проведения конкурентных способов число контрактов не выделяется, но выделяется их сумма – 970,9 млрд рублей, что составляет 18% от общего объема заключенных контрактов [2]. В течение пяти лет данная пропорция меняется незначительно: от 18% до 24% в 2017 году. В 2018 году доля таких закупок снизилась и составила 20%. Однако в результатах статистического наблюдения были выделены сведения о закупочной деятельности по результатам несостоявшихся конкурсных процедур, которые не отражаются в единой информационной системе в сфере закупок (далее – ЕИС) на сайте www.zakupki.gov.ru в режиме стандартного поиска (данные ст.5 и 6 табл. 12 «Сведения об общем количестве и сумме контрактов, заключенных с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» [3]. Информация по таким контрактам может быть получена только по реестровому номеру контракта либо по наименованию поставщика. Тем самым, полагаем, что сбор сведений по закупкам в результате несостоявшихся процедур должна быть охвачена также выборочным статистическим наблюдением, которое позволит получать агрегированную информацию о таких закупках. Отметим также, что согласно сведениям, указанным в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг., утвержденной распоряжением Правитель-

ства Российской Федерации от 31.01. 2019 г. № 117-р, в 2017 году с единственным поставщиком было заключено 1,8 млн контрактов на общую сумму 3,5 трлн рублей (56% общего объема заключенных контрактов), что соответствует данным табл. 1.

Полномочия по подготовке сводного аналитического отчета о работе государственной контрактной системы за 2017 год перешли в 2018 г от Минэкономразвития России к Минфину России [4]. Изменились незначительно акценты в анализе работы государственной контрактной системы. Так вопросы обеспечения конкуренции не рассматриваются в официальных отчетах Министерства финансов Российской Федерации. Наибольший интерес ведомства направлен на финансовую сторону закупочной деятельности: соотношения объемов планируемого финансового обеспечения и определенного числа планируемых закупочных и фактически проведенных процедур, а также принятых соответствующих финансовых обязательств государственных заказчиков. При этом следует отметить, что ЕИС не позволяет однозначно определить объем денежных средств, который был потрачен в 2018 году по госконтрактам, заключенным по итогам конкурсных процедур 2017 года (по проведенной Минфином России приближенной оценке – 3,17 трлн руб. или 50% из 6,3 трлн руб.). Кроме того, 79% всех запланированных закупок на 2018 год, предполагают заключение контрактов, срок исполнения которых превышает один год, и (или) исполнение таких контрактов начнется в следующем плановом периоде.

В целом, закупки, как в результате несостоявшихся конкурсных процедур, так и изначально планировавшихся у единственного поставщика, очевидно, содержат более высокие коррупционные риски,

**Общие сведения о функционировании государственной контрактной системы
(по данным докладов о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5.04.2013 г. № 44-ФЗ
«О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд») [5–8]**

Характеристики функционирования государственной контрактной системы	годы (данные по году учитывались по отчетам за последующий год)					
	2014	2015	2016	2017	2018	I п/г 2019
Количество заключенных контрактов по результатам состоявшихся процедур и размещенных в системе ЕИС (44-ФЗ), ед.	2 787 000	3 268 000	3 454 197	3 529 930	3 549 340	1 717 582
Сумма контрактов по результатам состоявшихся процедур и размещенных в системе ЕИС (44-ФЗ), млрд рублей	5 511,0	5 396,2	5 403,4	6 314,0	6 860,0	3 058
Из них, закупка у единственного поставщика, млрд рублей	970,9	1 120,0	1 240,0	1 540,0	1 400,0	505
Доля закупаемой продукции у единственного поставщика в общем объеме заключенных контрактов, %	18%	21%	23%	24%	20%	17%
Снижение цены в ходе конкурсных процедур, %	5,2%	6,5%	7,2%	5,9%	4,3%	4,3%
Среднее количество поданных заявок на одну конкурсную процедуру (в т.ч. строительство зданий/дорог)	2,5	3,2 (3,0/2,2)	3,2 (3,8/2,4)	н/д	н/д	н/д
Число контрактов, заключенных вследствие несостоявшихся конкурсных процедур на основании пп. 24, 25 ч. 1 ст. 93 44-ФЗ, ед.	302 158	н/д	775 701	830 000	882 178	454 109
Сумма контрактов, заключенных вследствие несостоявшихся конкурсных процедур на основании пп. 24, 25 ч. 1 ст. 93 44-ФЗ, млрд рублей	1 480	н/д	1 709	2 079	2 755	1 614
Доля закупаемой продукции по результатам несостоявшихся процедур в общем объеме заключенных контрактов, %	21%	н/д	24%	25%	29%	35%

чем закупка на высоко конкурентном рынке со свободным ценообразованием.

Согласно проведенным исследованиям (табл. 1), объем закупок за период с 2016 по 2018 гг. у единственного поставщика в целом может считаться стабильным:

- закупки у естественных монополий выросли со 101 до 119 млрд руб. (п.1 ч.1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ);

- закупки по отдельным решениям Президента Российской Федерации снизились с 466 и до 397 млрд руб. (п.2 ч.1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ);

- закупки работ или услуг, выполнение или оказание которых может осуществляться только органом исполнительной власти либо подведом-

ственным ему государственным учреждением, государственным унитарным предприятием, выросли с 41 и до 46 млрд руб. (п. 6 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ);

- объем госконтрактов на энергоснабжение вырос с 112 и до 252 млрд руб. (п. 29 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ);

- объем коммунальных услуг (например, водоснабжение, водоотведение, теплоснабжение, газоснабжение) вырос с 193 и до 347 млрд руб. (п. 8 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ);

- закупки определенных товаров, работ, услуг вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций не изменились – 43 млрд руб. (п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ);

- закупки товаров, работ или услуг, если производство

осуществляется организацией уголовно-исполнительной системы, выросли с 32 и до 47 млрд руб. (п. 11 и 12 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ).

Тем самым, объем закупок у единственного поставщика по некоторым позициям в 2018 г. относительно 2016 г. вырос, пропорционально общему увеличению объемов госзаказа и цен на ЖКХ, однако по отдельным решениям Президента Российской Федерации объем закупок снизился с 466 и до 397 млрд руб., что является положительной тенденцией.

В целом, в 2018 году заключено и размещено в реестре контрактов 1,01 млн контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) на общую сумму

1 400 млрд рублей (в 2017 году — 1 540 млрд рублей в 2016 году — 1 240 млрд рублей), что на 9,1 % процента меньше, чем в 2017 году в стоимостном выражении [7].

Однако в указанную статистику не включены контракты, заключенные вследствие несостоявшихся конкурсных процедур на основании подпунктов 24, 25 части 1 статьи 93 44-ФЗ. В 2018 году их объем составил 2 755,3 млрд рублей, что выше относительно предыдущих периодов, в том числе 2017 года на 676 млрд рублей. Кроме того по данным 1-го полугодия 2019 года сумма заключенных контрактов почти равна годовому объему таких закупок вне конкурсных процедур, оформленных в 2016 году. По нашей оценке, их общая величина должна составить не менее 3 228 млрд рублей или 35% в общем объеме заключенных контрактов для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогу 2019 года.

Очевиден неуклонный рост такой практики реализации закупочной деятельности. Механизм заключения такого государственного контракта следующий: в случае, если на участие в закупке подана только 1 заявка, и заявка такого единственного участника соответствует требованиям документации о закупке или только 1 заявка признана соответствующей требованиям документации о закупке из нескольких поданных заявок, заказчик заключает контракт с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) на основании пунктов 25.1-25.3 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ. Тем самым, в случае «заточки» конкурсной документации под единственным поставщика (имеются различные способы оформления соответствующей конкурсной документации, например, установления несуществующих на рынке требований к поставляемой про-

дукции либо невыполнимые сроки оказания услуги и т.п.) имеются легальные основания для заключения с таким поставщиком контракта, избегая при этом реальной конкуренции, в том числе снижения цены.

В этой связи нельзя не отметить, акцентирование данной проблемы Президентом Российской Федерации. Так, в Перечне поручений по усилению эффективности контроля в сфере государственных закупок (далее — Пр-2417) [9] предусматривается проведение контрольных мероприятий в отношении закупки у единственного поставщика в случае признания конкурентной процедуры несостоявшейся (Пр-2417, п.1 1-4) и обеспечение использования механизма формирования и раскрытия структуры цены контрактов с единственным поставщиком (Пр-2417, п.1 1-1), формирование контрактов в электронной форме на основе типовых контрактов, типовых условий контрактов. Необходимость типизация государственных контрактов с обязательным включением сметной документации как неотъемлемой части государственного контракта, отмечалась нами в предыдущих исследованиях [10]. Кроме того, не теряет актуальность наше предложение по отдельному налоговому учету исчисления и уплаты налогов на прибыль и на добавленную стоимость по государственным контрактам отдельно от поступлений по иным основаниям головного исполнителя и его подрядчикам, выполняющим не менее 70% объемов работ (услуг).

Принятый Федеральный закон № 71-ФЗ от 01.05.2019 г. (далее — 71-ФЗ) вносит следующие коррективы при заключении контракта с единственным поставщиком:

— если ранее заказчик размещал в единой информационной системе извещение об

осуществлении такой закупки, то в новой редакции извещение об осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) не требуется (ч. 3 ст. 93 44-ФЗ). Тем самым, полагаем, если такие закупки не будут отражаться в ЕИС, это будет искажать сведения об объеме и характеристике закупок для государственных нужд. Кроме того, нахождение сведений о контрактах в результате несостоявшихся конкурсных процедур оставляет «аудиторский след», позволяющий формировать, в том числе, приоритеты в определении объектов контрольно-надзорной деятельности;

— в прежней редакции 44-ФЗ заказчик не обязан был привлекать экспертов, экспертные организации к проведению экспертизы поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги для случаев, указанных в пп. 24,25 ч. 1 ст. 93 44-ФЗ. В новой редакции такая обязанность возникла;

— возникают дополнительные коррупционные риски в связи с недостаточно проработанным механизмом закупки по цене за единицу товара, работы, услуги, рассчитанной в соответствии с ч. 20–24 ст.22 44-ФЗ, при неопределенном объеме. В соответствии со ст. 8 Закона № 71-ФЗ с 1 октября 2019 г. заказчики смогут закупать лекарства по цене за единицу.

Несмотря на принятие таких поправок, фактическая приемка продукции, работ и услуг может проводиться без учета реализации трудновыполнимых условий конкурсной документации и быть выявлена только в результате выездной проверки контрольно-счетных органов, следственных органов с проведением в большинстве случаев дорогостоящих и потенциально оспариваемых заказчиком экспертиз. Примеры выявления таких правонарушений, изложены в частно-

сти в статье Кочегарова А.М., Ступницкого А.Е., опубликованных в изданиях МВД России [11].

В настоящее время, внедрение эффективного института независимой экспертизы приемки продукции, работ или услуг по госконтрактам, как отмечают депутаты Государственной Думы Российской Федерации, далеко от завершения: механизм контроля приемкой продукции, работ и услуг в настоящее время требует совершенствования и имеется возможность преступного сговора между госзаказчиком и поставщиком.[12]

В силу сближения норм 44-ФЗ и 223-ФЗ создание в среднесрочной перспективе «закупочного кодекса» при формировании объектов выборочного статистического наблюдения необходимо формировать реестры заказчиков, у которых наибольшее число (либо доля) закупок у единственного поставщика осуществляется вне конкурентных способов закупки, в том числе по итогам принятия конкурса несостоявшимся. [13]

Специалисты Минфина России отмечают, что из общего количества закупок, признанных несостоявшимся, в 65% случаев была подана только одна заявка. Такая ситуация складывается в результате сговора между участниками торгов, при котором все заявки с необоснованными низким ценам отклоняются по причине несоответствия условиям конкурсной документации; а единственная заявка, которая подается в последний момент, лишь немного уступает по цене начальной максимальной цене контракта. Подобный сговор и распространенное поведение в ходе торгов недобросовестными участниками получило наименование «Операция Таран». Тем самым, внедряемые механизмы госзакупок на основе конкурентных принципов сталкиваются на практике

с массовым злоупотреблением правом со стороны участников государственных закупок.[14]

Кроме того, авторитетные авторы отмечают, что все чаще обсуждаются альтернативные установленным 44-ФЗ конкурентным механизмам способы обеспечения государственных нужд путем создания бюджетных, казенных, автономных учреждений и организация ими производства, выполнения работ, оказания услуг в рамках государственного задания на регулярной основе вне конкурсных процедур. [15]

Вместе с тем, нельзя не признать положительный эффект в повышении эффективности противодействия коррупции в результате стандартизации закупочной деятельности (табл. 2).

В целях реализации Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01. 2019 г. № 117-р, за 2018 год было разработано, утверждено более 51 тысячи позиций каталога по следующим направлениям: нефтепродукты, радиоэлектронная продукция, программное обеспечение, финансовые услуги, телекоммуникационные услуги, продукты питания, бумага и канцелярские товары, медицинские изделия, транспортные средства, электрическое оборудование (бытовая тех-

ника), технические средства, а также иные позиции, (более 2100 позиций каталога): термометры, посуда лабораторная, хозяйственные товары, защитная одежда, обувь. Первые результаты функционирования Каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – КТРУ), на наш взгляд, демонстрируют существенный экономический эффект: средняя цена за 1 единицу товара по контрактам, заключенным с использованием КТРУ, в 2–2,5 раза ниже, чем средние цены за тот же период по сравнению с данными Федеральной службы государственной статистики. Однако, несмотря на то, что в КТРУ размещено на начало 2019 года только 45 тысяч закупаемых позиций товаров, работ, услуг по 25 видам деятельности, на апрель 2019 года таких позиций уже более 52 тысяч (табл. 2), а на сентябрь 2019 года более 62 тыс. позиций. Очевидно, что резервы повышения эффективности государственной контрактной системы остаются значительными и указанные ценовые снижения дают представление не только о скрытых резервах повышения эффективности государственных расходов, но и о финансовой основе существования коррупции в государственной контрактной системе. Иными словами, снижение цены относительно цен

Таблица 2

Стандартизации закупочной деятельности в государственной контрактной системе (ЕИС)

Характеристики процесса стандартизации закупочной деятельности	на февраль 2019	на апрель 2019	на сентябрь 2019
Динамика числа позиций КТРУ в ЕИС	45 000	52 000	62 158
Включено в справочник лекарств (ЕСКЛП) (активные вещества и проч. характеристики)	4 800	6 100	6 185
Включено в справочник лекарств торговых наименований (ЕСКЛП)	17 392	17 392	н/д
Число контрактов заключенных с использованием КТРУ	–	25 000	н/д
Снижение цены контракта относительно цен, публикуемых Росстатом (в части горюче смазочных материалов)	–	до 50–60%	

Росстата в 2–2,5 раза означает, что финансовый резерв для совершения коррупционных сделок может составлять от 50 до 60 процентов от цены контракта, если цена находится в пределах цен, регистрируемых Росстатом.[16]

Согласно данным ЕИС в 2018 году с использованием каталога размещено 75 836 извещений (2,39% от общего количества размещенных извещений) общим объемом 208,8 млрд руб. (2,39% от общего объема размещенных извещений). Из общего количества размещенных извещений с использованием позиций каталога, 95% составили позиции с описанием нефтепродуктов и газа природного.

Фактически в 2018 году было заключено 64 492 контракта с использованием позиций каталога на общую сумму 99,6 млрд руб., что с учетом количества включенных в отчетном периоде новых позиций каталога (более 14 разделов (товарных рынков) позволило добиться увеличения в 24 раза количественного и в 31 раз стоимостного показателей контрактов, в которых использовались позиции каталога по сравнению с 2017 годом.

По итогам 1-го полугодия 2019 года с использованием каталога размещено 188 495 извещений (12% от общего количества размещенных извещений) на общую сумму 455 млрд руб. (10,3% от общего стоимостного объема размещенных извещений). Вместе с тем, необходимо отметить, что ценовых ориентиров в этих контрактах не содержится, показатели единицы работ (услуг) скудны и, в настоящий момент, утверждать, что эти типовые контракты способствуют кардинальному снижению коррупционных рисков при госзакупках, оснований не имеется.

Не в полной мере представляется эффективным институт нормирования и типовых кон-

трактов при осуществлении закупочной деятельности. По нашему мнению, если стандартизация закупочной деятельности развивает тенденцию к снижению коррупционных рисков, то имеющиеся Требования к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 19.05.2015 № 479, а также Правила разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 2.07.2014 г. № 606, Порядок определения начальной максимальной цены контракта (НМЦК) и начальной максимальной цены единицы (НМЦЕ) не достаточно конкретизированы и позволяют завышать НМЦК и не вводят необходимые меры по финансовой дисциплине субъектов закупочной деятельности, формируют условия возникновения коррупции.[17]

Как отмечает руководитель Федерального казначейства Артюхин Р.Е., установление в порядке разового прецедента нормы рентабельности по контракту, осуществляемому с единственным поставщиком в размере 10%, привело к тому, что по результатам аудита выполнения контракта была выявлена фактическая рентабельность в размере 15%. Разница в сумме 515 млн руб., которая составила превышение рентабельности с 10% до 15%, была возвращена в бюджет Российской Федерации.[18]

Заключение

Обобщая вышеизложенное, в состав показателей форм выборочного статистического наблюдения за закупками на государственном и муни-

ципальном уровнях с высокими коррупционными рисками следует включать следующие данные за отчетный период (целесообразно – календарный год, срок предоставления март года следующего за отчетным):

1. Количество поданных заявок на состоявшиеся процедуры и заключенные контракты.

2. Количество и сумму заключенных контрактов по результатам состоявшихся процедур и размещенных в системе ЕИС (по НМЦК и фактической цене) всего, из них:

2.1. Закупки у единственного поставщика по фактической цене контракта;

2.2. Закупки с использованием позиций КТРУ цена за единицу, общая стоимость по фактической цене контракта.

3. Среднее снижение цен по результатам конкурсных процедур (отношение сумм в п. 2).

4. Число и сумма контрактов заключенных вследствие несостоявшихся конкурсных процедур на основании пп. 24, 25 ч. 1 ст. 93 44-ФЗ.

5. Среднее снижение/повышение фактической цены контракта относительно НМЦК контракта, по которому конкурсные процедуры не состоялись (при наличии).

6. Закупка с использованием позиций КТРУ, цена за единицу, общая НМЦК.

Эти сведения должны быть сгруппированы по видам экономической деятельности, указанных в пунктах ч. 1 ст. 93 (закупки у единственного поставщика), а также иных видов экономической деятельности с выделением наиболее крупных видов (в частности, строительство, приобретение медицинской техники и лекарств). Кроме того, в соответствии со ст. 111 44-ФЗ, часть закупок выведена из системы учета ЕИС согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 27.11.2017 г. № 1428 «Об особенностях осу-

ществления закупки для нужд обороны страны и безопасности государства» контрагенты Минобороны России, ФСБ России и другие заказчики не размещают сведения о закупках в ЕИС, вследствие санкций, предусмотренных принятым в США в августе 2017 г. Законом о противодействии противникам Америки посредством санкций (Countering America's Adversaries Through Sanctions Act). Полагаем, что в агрегированном виде данные по этим закупкам должны быть сведены в общей статистике функционирования государственной контрактной системы путем наделения Росстата соответствующими полномочиями.

Основными пользователями результатов выборочного статистического наблюдения должны быть Министерство финансов Российской Федерации (в части снижения цен и экономии бюджетных средств), Минэкомразвития России и ФАС России (в части характеристики уровня конкуренции закупок), Счетная палата Российской Федерации при подготовке экспертно-аналитического мероприятия

«Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации», а также следственные органы Российской Федерации. Динамика сведений о закупочной деятельности у единственного поставщика, в том числе по несостоявшимся конкурсным процедурам, позволяет сформировать приоритеты контрольных и следственных мероприятий. Результаты работы в этой сфере должны отражать снижение доли такой практики в реализации государственного заказа, а также снижение цен на поставляемую продукцию, работы и услуги для государственных/муниципальных нужд.

Работы по методическому обеспечению формирования, методике заполнения, а также собственно сбору данных форм выборочного статистического наблюдения за закупками на государственном и муниципальном уровнях с высокими коррупционными рисками должны быть отражены в Федеральном плане статистических работ на очередной год, актуализация которого осуществляется распоряжени-

ями Правительства Российской Федерации. В частности, в 2019 году было внесено 9 изменений, в 2018 году – 15 изменений в Федеральный план статистических работ, что характеризует его как «пластичный» документ, позволяющий корректировать работу Росстата исходя из актуальных потребности органов исполнительной власти. Повышение качества информационного обеспечения процесса заключения контрактов с единственным поставщиком в полной мере соответствует направлению повышения эффективности государственных закупок, определенных Президентом Российской Федерации.

Полагаем, что развитие государственного статистического наблюдения за процессами закупочной деятельности должно быть обеспечено полным доступом к ЕИС со стороны органов Росстата, развитием необходимого аналитического инструментария, который повысит и полноту и оперативность информации для последующих принятий решений органами власти Российской Федерации.

Литература

1. Приказ Федеральной службы государственной статистики от 15.05.15 г. № 226 «О признании утратившими силу приложения № 1 «Форма федерального статистического наблюдения № 1-контракт «Сведения об определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд», приложение № 2 «Форма федерального статистического наблюдения № 1-закупки «Сведения о закупочной деятельности», утвержденные приказом Росстата от 12.11.14 г. № 654».

2. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 год. С. 25. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://www.fko.msk.ru/fk>.

3. Росстат. «Сведения об общем количестве и сумме контрактов, заключенных с единственным поставщиком (подрядчиком, исполните-

лем)» [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <https://www.gks.ru/statistic> (Дата обращения 15.05.2019)

4. Правила осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3.11.2015 г. № 1193 (в ред. от 30.05.2017 г).

5. «Сведения об общем количестве и сумме контрактов, заключенных с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» (за 2018 год и I п/г 2019 года), сведения форм статистического наблюдения за 2014 год. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <https://www.gks.ru/statistic>

6. Доклады о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» Минэкомразвития России за 2015, 2016 гг. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: zakupki.gov.ru/epz/main/public (Дата обращения 15.08.2019)

7. Сводные аналитические отчеты по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ за 2017, 2018 и I п/г 2019 года. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: www.minfin.ru (Дата обращения 05.09.2019)

8. Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01. 2019 г. № 117-р.

9. Перечень поручений Президента Российской Федерации по усилению эффективности контроля в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд от 17.12.2018 г. № Пр-2417. [Электрон. ресурс] Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59440> (Дата обращения: 30.08.2019).

10. Газетов А.Н. Вопросы экономического и правового анализа эффективности предотвращения коррупции в государственной контрактной системе // Журнал российского права. 2017. № 7. С.134–148.

11. Кочегаров А.М., Ступницкий А.Е. Особенности выявления коррупционных проявлений в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник ВСИ МВД России. 2015. 2 (73). С. 44–52.

12. Пресс-конференция ТАСС об упрощении контрактной системы, Москва 22 марта 2019 года. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <https://youtu.be/OfX51rgagJ8?t=397> (Дата обращения 25.08.2019).

13. Беляева О.А. Публичные закупки в зарубежных странах: динамика правового регулирования: монография. М.: Юстицинформ, 2017. С. 717.

14. Ден Де Ун. Злоупотребление правом участниками госзакупок: вопросы теории и практики // Актуальные проблемы науки и практики. Сборник научных трудов. Хабаровск: 2018. С. 101–104.

15. Андреева Л.В. Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию. М.: Проспект, 2019. 232 с.

16. Демидова Т.П. «Экспертная дискуссия Гайдаровский форум – 2019. Мир закупок: перезагрузка» (Выступление в записи с 0:02:45 по 0:59:03). [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <https://youtu.be/mbIY6HFNc4g?t=369> (Дата обращения 10.07.2019).

17. Газетов А.Н. Вопросы экономического и правового анализа эффективности предотвращения коррупции в государственной контрактной системе // Журнал российского права. 2017. № 7. С. 134–148.

18. Артюхин Р.Е. Пресс-конференция ТАСС об упрощении контрактной системы. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <https://youtu.be/OfX51rgagJ8?t=2294> (Дата обращения 30.08.2019).

References

1. Order of the Federal State Statistics Service dated 05.15.15, No. 226 “On recognition of the application No. 1” Form of federal statistical monitoring No. 1-contract “Information on the determination of suppliers (contractors, contractors) to meet state and municipal needs” as invalid Appendix N 2 «Form of Federal Statistical Observation No. 1-Procurement» Information on Procurement Activities «approved by the order of the Federal State Statistics Service dated 12.11.14 No. 654». (In Russ.)

2. Report on the results of monitoring the application of the Federal Law of April 5, 2013 No. 44-ФЗ “On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs” for 2016. S. 25. [Internet]. Available from: <http://www.fko.msk.ru/fk>. (In Russ.)

3. Rosstat. “Information on the total number and amount of contracts concluded with a single supplier (contractor, executor)” [Internet]. Available from: <https://www.gks.ru/statistic> (cited 05.15.2019). (In Russ.)

4. The rules for monitoring the procurement of goods, works, services to meet state and municipal

needs, approved by Decree of the Government of the Russian Federation dated November 3, 2015 No. 1193) (as amended on May 30, 2017). (In Russ.)

5. “Information on the total number and amount of contracts concluded with a single supplier (contractor, contractor)” (for 2018 and I half of 2019), information on statistical observation forms for 2014. [Internet]. Access Mode: <https://www.gks.ru/statistic>. (In Russ.)

6. Reports on the results of monitoring the application of Federal Law No. 44-FZ of April 5, 2013 “On the Contract System in the Sphere of Procurement of Goods, Works, and Services to Ensure State and Municipal Needs” of the Ministry of Economic Development of Russia for 2015, 2016. [Internet]. Available from: zakupki.gov.ru/epz/main/public (cited 08.15.2019). (In Russ.)

7. Consolidated analytical reports on the results of the monitoring of procurement, goods, services to meet state and municipal needs in accordance with the Federal Law dated 04/05/2013 «On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs» No. 44-FZ for 2017, 2018 and I half-year 2019. [Internet].

Available from: www.minfin.ru (cited 05.09.2019). (In Russ.)

8. The concept of increasing the efficiency of budget expenditures in 2019–2024, approved by the order of the Government of the Russian Federation of 31.01. 2019. No. 117-p. (In Russ.)

9. The list of instructions of the President of the Russian Federation to strengthen the effectiveness of control in the procurement of goods, works and services to meet state and municipal needs dated December 17, 2018 No. Pr-2417. [Internet] Available from: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59440> (cited: 08.30.2019). (In Russ.)

10. Gazetov A.N. Issues of economic and legal analysis of the effectiveness of corruption prevention in the state contract system. *Zhurnal rossiyskogo prava* = Journal of Russian Law. 2017; 7: 134–148. (In Russ.)

11. Kochegarov A.M., Stupnitskiy A.Ye. Features of the identification of corruption in the field of procurement to meet state and municipal needs // *Vestnik VSI MVD Rossii* = Bulletin of the All-Russian Ministry of the Interior. 2015; 2 (73): 44–52.

12. TASS press conference on simplifying the contract system, Moscow, March 22, 2019. [Internet]. Available from: <https://youtu.be/OfX51rgagJ8?t=397> (Date accessed 08.25.2019). (In Russ.)

13. Belyayeva O.A. *Publichnyye zakupki v zarubezhnykh stranakh: dinamika pravovogo regulirovaniya: monografiya* = Public procurement

in foreign countries: the dynamics of legal regulation: a monograph. Moscow: Justicinform; 2017. 717 p. (In Russ.)

14. Den De Un. Abuse of law by public procurement participants: issues of theory and practice // *Aktual'nyye problemy nauki i praktiki. Sbornik nauchnykh trudov* = Actual problems of science and practice. Collection of scientific papers. Khabarovsk: 2018: 101–104. (In Russ.)

15. Andreyeva L.V. *Gosudarstvennyye zakupki v Rossii: pravovoye regulirovaniye i mery po yego sovershenstvovaniyu* = Public procurement in Russia: legal regulation and measures to improve it. Moscow: Prospekt; 2019. 232 p. (In Russ.)

16. Demidova T.P. «Ekspertnaya diskussiya Gaydarovskiy forum – 2019. Mir zakupok: perezagruzka» = “Expert Discussion Gaidar Forum – 2019. Procurement World: Reboot”. [Internet]. Available from: <https://youtu.be/mbIY6HFnc4g?t=369> (cited 10.07.2019). (In Russ.)

17. Gazetov A.N. Issues of economic and legal analysis of the effectiveness of corruption prevention in the state contract system. *Zhurnal rossiyskogo prava* = Journal of Russian Law. 2017; 7: 134–148. (In Russ.)

18. Artyukhin R.Ye. *Press-konferentsiya TASS ob uproshchenii kontraktnoy sistemy* = TASS press conference on simplifying the contract system. [Internet]. Available from: <https://youtu.be/OfX51rgagJ8?t=2294> (cited 30.08.2019). (In Russ.)

Сведения об авторе

Антон Николаевич Газетов

к.э.н., заведующий отделом экономического сопровождения образования и науки
Института законодательства и сравнительного
правоведения при правительстве Российской
Федерации, Москва, Россия
Эл.почта: agazetov@izak.ru

Information about the author

Anton N. Gazetov

Cand. Sci. (Economics),
Institute of Legislation and Comparative Law under
the Government of the Russian Federation,
Moscow, Russia
E-mail: agazetov@izak.ru