

8.16. МАРКЕРЫ ОТКЛОНЕНИЙ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Сафиуллин А.Р., д.э.н., профессор,
кафедра антикризисного управления
и оценочной деятельности;

Мезенцев Т.А., магистрант, кафедра экономики
и управления организацией

*Казанский (Приволжский) федеральный
университет, Институт управления,
экономики и финансов, г. Казань*

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ

В данной статье рассмотрены проблемы выявления нарушений в ходе проведения государственных закупок. Целью работы является разработка подхода к мониторингу корректности проведения закупочных процедур. В ходе проведения исследования была проанализирована нормативно-правовая база в области государственных закупок, а также рассмотрены наиболее частые нарушения, встречаемые в закупочной деятельности. Результатом работы является формирование подхода к мониторингу закупочной деятельности на основе маркеров отклонений, который может быть использован в качестве инструмента первичного выявления подозрительных сделок государственными и муниципальными органами.

Государственные закупки, составляющие основную часть расходов государственного сектора, выступают в качестве одного из основных факторов формирования устойчивого развития региональной экономики. Увеличение объемов и широты применения государственных заказов служит фактором роста совокупного спроса для поддержки и стимулирования национальных производителей и регулирования отраслевой структуры региональной экономики, что особенно актуально в периоды экономических кризисов и санкций. Объем закупок государственных компаний и государственных корпораций в Российской Федерации в 2015 г. вырос по сравнению с предыдущим годом на 23% и достиг 23,1 трлн. руб., что превышает 30% валового внутреннего продукта (ВВП) [4, с. 8]. В то же время порядка 90% государственных контрактов заключаются по результатам проведения неконкурентных процедур [7, с. 52]. Очень высока доля несостоявшихся торгов, причем как в количественном, так и в стоимостном выражении. Данные факты косвенно указывают на низкую эффективность проведения закупок. Подтверждает данную гипотезу официальная статистика. Следственные органы завели 165 дел в сфере государственных закупок за 2013 г., 217 – за 2014 г. и 203 – только за I квартал 2015 г. За период 2014-2015 гг. прокуратура выявила и устранила более 180 тыс. правонарушений в этой сфере, к ответственности привлечено более 42 тыс. лиц [6].

В связи с этим одной из наиболее приоритетных задач в области государственных закупок является своевременное выявление и мониторинг нарушений, совершаемых в ходе закупочной деятельности. В рамках ее решения, на наш взгляд, необходима разработка системы индикаторов отклонений, которая позволит выявлять данные нарушения на ранних стадиях. С целью разработки данной системы в работе рассмотрены ос-

новные нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность в области госзакупок, основные сценарии осуществления мошеннических действий, а также составлен перечень индикаторов, указывающих на возможное наличие нарушений при проведении закупок.

В РФ регулирование в области государственных закупок осуществляется на основе четырех специализированных федеральных законов, в их число входят [8, с. 12]:

- Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ (редакция от 3 июля 2016 г.);
- Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18 июля 2011 г. №223-ФЗ (редакция от 5 апреля 2016 г.);
- Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. №135-ФЗ (редакция от 13 июля 2015 г.);
- Федеральный закон «Об электронной подписи» от 6 апреля 2011 г. №63-ФЗ (редакция от 2 июля 2013 г.).

Закон №44-ФЗ является основным законом, устанавливающим правила и порядок осуществления закупок для государственных и муниципальных бюджетных учреждений. В отличие от Закона №223-ФЗ, регулирующего преимущественно закупочные процедуры, проводимые государственными компаниями, Закон №44-ФЗ устанавливает более жесткие рамки для проведения процедур. Нарушение его требований влечет за собой отмену закупки и штрафы для государственного заказчика, а участнику грозит занесение организации в Реестр недобросовестных поставщиков.

Закон №44-ФЗ пришел на смену Закону №94-ФЗ, по сравнению с которым установил ряд новых понятий, таких как:

- контрактная система в сфере закупок;
- единая информационная система в сфере закупок;
- уполномоченный орган, уполномоченное учреждение;
- федеральный орган исполнительной власти по управлению контрактной системой в сфере закупок;
- контрольный орган в сфере закупок;
- орган исполнительной власти субъекта РФ по управлению контрактной системой в сфере закупок.

Кроме того, в законе определены основные этапы закупочного цикла и зафиксированы целевые требования к ним. Законом также предусмотрено создание Единой информационной системы (ЕИС). Появление ЕИС, на наш взгляд, является одним из основополагающих инструментов повышения эффективности государственных закупок. Свободная возможность размещения заявки на конкурс позволяет существенно увеличить конкурентность закупок, а открытость информации о ходе проведения конкурсной процедуры предоставляет всем заинтересованным участникам возможность отслеживать любые отклонения и изменения.

Анализ процедур определения поставщиков показывает, что законодатель в Законе №44-ФЗ ориентирован на демократизацию процедуры закупки за счет увеличения числа процедур, информация по которым сообщается неограниченному кругу лиц. В то же время законом предусмотрен ряд мер, направленных на защиту заказчика от действий недобросовестных поставщиков. Законом установлены следующие меры.

1. Антидемпинговые цены – в случае, если предложение поставщика составляет 75% и менее начальной максимальной цены контракта, то договор с подобным поставщиком может быть заключен только после предоставления обеспечения исполнения контракта, в полтора раза превышающего размер обеспечения исполнения контракта.
2. Банковское сопровождение контракта – это письменное соглашение о том, что банк обязуется следить за финансовым положением и движением средств на специально открытом для этого счета подрядчика и всех субподрядчиков и предоставлять эту информацию заказчику, т.е. государственному органу. Если заказчик будет близок к банкротству, не сможет продолжать исполнять свои обязательства по контракту из-за иных финансовых причин или будет выполнять взятые на себя обязательства в ненадлежащем качестве, банк обязан в срочном порядке доложить об этом заказчику, у которого появится право расторгнуть договор подряда в одностороннем порядке. Если же банк не предоставит такую информацию заказчику вовремя или вовсе, то финансовая ответственность и убытки по договору подряда лягут на плечи банка.
3. Денежное обеспечение заявки – средства в размере 1-2% от начальной максимальной цены контракта, уплачиваемые участником конкурсной процедуры, которые служат своеобразной гарантией конкурсанта заключить контракт с заказчиком в случае победы в конкурсной процедуре. Если победивший участник отказывается от заключения контракта, то денежное обеспечение ему не возвращается.

В то же время, несмотря на строгое законодательное регулирование процесса государственных закупок, у его участников остается ряд возможностей существенным образом влиять на его итоги. На наш взгляд, можно выделить 11 наиболее часто совершаемых нарушений, встречающихся в ходе проведения закупок [1, с. 357; 2, с. 14]. По этапам проведения их можно разделить следующим образом [5].

Этап 1. Планирование закупки:

- закупка по необоснованной цене;
- закупка ненужных товаров (работ, услуг) и предметов роскоши.

Этап 2. Подготовка документации и публикация:

- техническое задание под конкретный товар;
- торги под «свою» компанию;
- нереальные сроки исполнения контракта.

Этап 3. Прием заявок и проведение торгов:

- картельный аукцион;
- контракт подписан не с участником, предложившим минимальную цену;
- стоимость контракта отличается менее чем на 5% от начальной;
- победа одной и той же компании у одного заказчика.

Этап 4. Исполнение контракта:

- неприменение штрафов за нарушения;
- приемка товаров / работ / услуг ненадлежащего качества;
- изменение цены контракта после проведения торгов.

Указанные виды нарушений негативным образом сказываются на эффективности закупочной деятельности, однако их выявление, ввиду большого объема закупок, серьезно затруднено. Несмотря на разнообразие закупочных процедур, на наш взгляд, возможно выделить ряд маркеров отклонения, указывающих на данные нарушения. Под маркером отклонения стоит понимать такой числовой параметр

бизнес-процесса, который меняется в зависимости от корректности его реализации. По нашему предположению, если в ходе закупочной процедуры было совершено нарушение, оно найдет свое отражение в изменении определенных параметров, которые и будут маркерами отклонения.

Рассмотрим возможность применения маркеров отклонения на примере следующих видов нарушений: «техническое задание под конкретный товар» и «торги под «свою» компанию». Для идентификации подобных нарушений при изучении документации по закупке можно взять за ориентир наличие конкретных товарных знаков и наименований производителей. Если же рассматривать данные виды нарушений через призму их выявления без детального изучения конкурсной документации, то прежде всего наличие «специализированного» технического задания послужит барьером для многих потенциальных поставщиков для заявки на конкурс. Получается, что маркером отклонения индикатора, показывающим возможность совершения нарушений «техническое задание под конкретный товар» и «торги под «свою» компанию», является количество компаний, участвующих в конкурсной процедуре. Данный маркер можно использовать как сигнал для подозрительной закупки, так и как показатель, характеризующий общий уровень развития закупочной системы. Например, если в конкурсной процедуре участвует два и менее участника, то это является, на наш взгляд, поводом для проверки чистоты закупки. В случае же, когда по всей совокупности проведенных конкурсных процедур отмечается снижение среднего количества участников, то это может служить поводом для аудита всей закупочной системы организации.

На наш взгляд, определение подобных маркеров для различных аспектов закупочных процедур имеет свои преимущества и недостатки. Отклонение значений маркера от установленных нормативов не может само по себе указать на причину подобного отклонения. Установление причины потребует детального изучения закупочной документации. Кроме того, причина отклонения может оказаться не связанной с каким-либо нарушением. В то же время использование подхода, основанного на применении маркеров отклонения индикаторов, хорошо подходит для анализа больших массивов информации. Поскольку индикатор отклонения является расчетным, то достаточно легко становится оценить характер его изменений. Также предполагается, что для расчета одного маркера отклонения потребуется использование одной-двух групп данных (в случае со средним количеством участников конкурсных процедур это суммарное количество конкурсов и суммарное количество участников в них), что позволит в перспективе полностью автоматизировать процесс мониторинга эффективности закупок и сделать его непрерывным.

Множество маркеров отклонений может более точно, чем единственный указывать на возможные нарушения. Так, для такого нарушения, как «закупка по необоснованной цене», можно установить маркер «сравнение трех и менее товаров-аналогов при

определении начальной максимальной цены контракта». В то же время вероятно, что в конкурсной процедуре с завышенной начальной максимальной ценой контракта будет присутствовать элемент ограничения потенциальных участников, в том числе и по средствам конкретизации технического за-

дания. В итоге получается, что отклонение сразу по двум индикаторам с большой долей вероятности будет указывать на конкретный вид мошенничества.

В табл. 1 приведены предлагаемые автором для мониторинга и контроля маркеры отклонения для различных нарушений, совершаемых в ходе закупок.

Таблица 1

ПРИМЕРЫ МАРКЕРОВ ОТКЛОНЕНИЯ В ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Индикатор	Обозначение	Нарушение	Обоснование
Среднее количество участников конкурсной процедуры	K1	Техническое задание под конкретный товар; торги под «свою» компанию; размещение документации с ошибками	Число участников конкурса будет отличаться от средних показателей, так как для большинства потенциальных поставщиков условия конкурса будут априори невыполнимы / информация о конкурсной процедуре окажется недоступной
Сравнение трех и менее товаров-аналогов при определении начальной максимальной цены контракта	K2	Закупка по необоснованной цене; торги под «свою» компанию	Цена при данном нарушении чаще всего бывает обоснована по итогам сопоставления нескольких «своих» аналогов. Для данного нарушения – это косвенный индикатор, так как завышение цены, на наш взгляд, зачастую является лишь этапом осуществления мошеннической схемы
Доля консультационных услуг в общей структуре закупок	K3	Закупка ненужных товаров (работ, услуг) и предметов роскоши	Эффективность данной группы закупок оценить достаточно сложно, поэтому их увеличение можно расценить как рост закупки ненужных товаров и услуг
Количество наименований компаний, участвующих / побеждающих в конкурсных процедурах по одной группе товаров, работ, услуг	K4	Торги под «свою» компанию; картельный аукцион; победа одной и той же компании у одного заказчика	Данные нарушения непосредственно влияют на индикатор. Проблемой при его определении может стать выделение групп товаров
Количество контрактов со стоимостью ниже начальной максимальной цены контракта на 5% и менее	K5	Стоимость контракта отличается менее чем на 5% от начальной; картельный аукцион; торги под «свою» компанию	Снижение цены – один из ключевых параметров конкурентности закупки, который при данных нарушениях ограничивается
Перезапуск конкурсных процедур по одному и тому же лоту	K6	Торги под «свою» компанию; победа одной и той же компании у одного заказчика	Данный индикатор в рамках представленных нарушений направлен на выявление ситуации, при которой в закупочной процедуре все же участвует «не свой» поставщик, предложение которого лучше предложения «своих компаний»
Контракт заключен не с победителем конкурсной процедуры / не с участником, предложившим минимальную цену	K7	Торги под «свою» компанию; контракт подписан не с участником, предложившим минимальную цену; торги под «свою» компанию	Индикатор служит для выявления недобросовестных способов (например, для выявления схемы «таран»). В то же время заключение контракта с поставщиком, предложившим не минимальную цену, может быть обоснованным, а сам подход к эффективности закупок, основанный только на анализе ценовых параметров, является, на наш взгляд, спорным
Количество заявок на ремонт, рекламаций на закупленные товары, услуги, работы	K8	Приемка товаров / работ / услуг ненадлежащего качества	На наш взгляд, закупка некачественных товаров, работ, услуг со временем даст о себе знать в форме различных дефектов. Данный факт функциональному заказчику скрывать трудно и невыгодно, поэтому информация по индикатору с высокой степенью вероятности будет достоверной. Минусом индикатора является его ретроспективность, с помощью него можно выявить сомнительные закупки, которые состоялись много ранее
Объем дополнительных соглашений к контракту / изменение цены контракта после проведения торгов	K9	Изменение цены контракта после проведения торгов; закупка по необоснованной цене	Изменение фактической цены контракта, на наш взгляд, может произойти в том числе и за счет заключения дополнительных соглашений. Кроме того, возможность заключения дополнительного соглашения позволяет «своим» поставщикам заявлять цену, заранее неприемлемую для добросовестных

Индикатор	Обозначение	Нарушение	Обоснование
			участников процедуры
Количество открытых конкурсов в общей структуре конкурсных процедур	K10	Торги под «свою» компанию	Общий индикатор прозрачности конкурсных процедур
Срок выполнения контракта составляет менее 5 дней	K11	Нереальные сроки исполнения контракта	Короткие сроки исполнения контракта будут в большинстве случаев указывать на факт совершения ошибок / нарушений в ходе проведения закупок, однако об их конкретном виде на основании данных по индикатору судить сложно

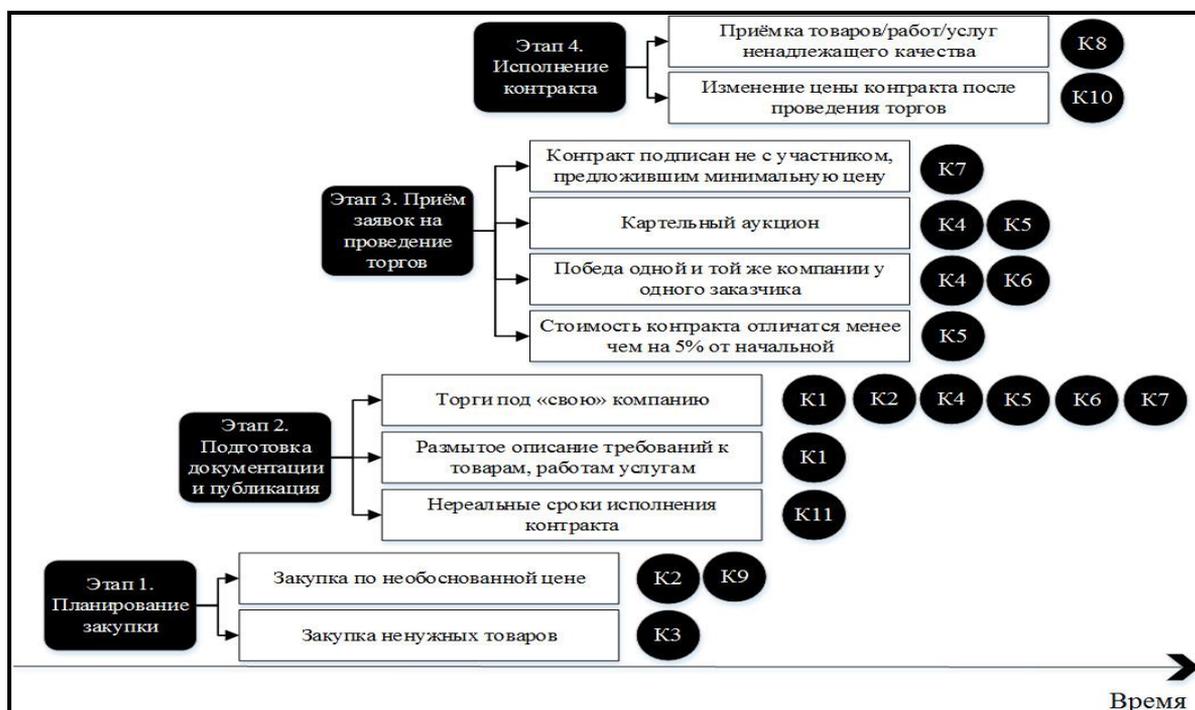


Рис. 1. Распределение маркеров отклонений по этапам закупки

Размещение маркеров отклонения по этапам закупки представлено на рис. 1.

Распределение маркеров отклонений по этапам закупки и видам нарушений показывает следующее. Для большинства видов нарушений характерно наличие 1-2 маркеров, которые, как правило, разрабатываются именно под эти виды нарушений. Данный факт указывает на то, что по мере развития системы мониторинга, основанной на маркерах отклонений, существует риск чрезмерного роста количества маркеров. Кроме того, отклонение по одному маркеру, как уже упоминалось, не может гарантированно свидетельствовать об отклонении. Распределение маркеров по этапам закупки, то можно отметить, что на этапах «планирование закупки» и «исполнение контракта» установлено небольшое количество маркеров. Если на этапе «исполнение контракта» маркеры служат в основном для

выявления нарушений, допущенных ранее, то при планировании закупок они носят превентивный характер и увеличение их количества на этом этапе может значительно повысить эффективность мониторинга.

В заключение хотелось бы отметить, что представленный перечень индикаторов не является исчерпывающим и для различных организаций требует детальной проработки. В частности, необходимо установление числовых значений индикаторов, которые можно считать нормой или отклонением от нормы. Использование индикаторов отклонений, на наш взгляд, способствует не только выявлению нарушений на разных стадиях закупок, но и может служить базой для принятия управленческих решений в случаях, когда отклонение показателей не связано с конкретными нарушениями. Развитие системы индикаторов отклонений возможно за счет

добавления новых индикаторов, соответствующих новым типам нарушений. Такое усовершенствование системы не требует дополнительных действий по отношению к ранее принятым индикаторам, что позволяет оперативно реагировать на изменения внешней среды и уменьшает эффективность использования мошеннических схем.

Литература

1. Арьков С.Н. Российский реестр корпоративного мошенничества [Текст] / С.Н. Арьков. – СПб. : ИСАС, 2016. – 770 с.
2. Базюк М.А. Внутрикorporативное мошенничество: распознать и обезвредить [Текст] / М.А. Базюк // Ваш партнер-консультант. – 2015. – №8. – С. 13-17.
3. Проект «За честные закупки» [Электронный ресурс]. URL: <http://zachestnyezakupki.onf.ru>.
4. Ростендер – нам доверяет государство [Электронный ресурс]. URL: <http://bankovskayagarantiya.ru>.
5. Смотрицкая И.И. Общественные закупки в системе мер антикризисного регулирования экономики: первые итоги и новые задачи [Текст] / И.И. Смотрицкая, И.С. Чернов // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2016. – №1. – С. 7-22.
6. Чулков А.С. Нормирование закупок для государственных и муниципальных нужд как элемент системы повышения эффективности бюджетных расходов [Текст] / А.С. Чулков // Финансы и кредит. – 2016. – №2. – С. 52-62.
7. Чуриев А.Н. Госзакупки по-новому [Текст] / А.Н. Чуриев // ЕГ-Юрист. – 2013. – №48. – С. 9-15.

Ключевые слова

Государственные закупки; маркеры отклонений; нарушения.

Сафиуллин Азат Рашитович

Мезенцев Тимур Айратович

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы обусловлена тем, что государственные закупки являются одним из основных инструментов, стимулирующих развитие экономики, который, помимо этого, служит для выполнения конкретных задач. Эффективность данного вида закупок с точки зрения государства имеет двойственный характер: качественное выполнение закупки позволяет удовлетворить определенную потребность государства, а плата за ее осуществление позволяет создать мультипликационный эффект, стимулирующий развитие экономики в целом. Таким образом любое нарушение, допущенное в ходе проведения государственных закупок, не только влечет за собой ряд негативных эффектов, проявляющихся в краткосрочной перспективе, но и создает эффект недополученной выгоды в будущем. В связи с этим вопрос развития инструментов мониторинга государственных закупок становится особо актуальным.

Научная новизна и практическая значимость. В статье освещены основные аспекты, связанные с проведением государственных закупок, проанализирована соответствующая нормативно-правовая база. Авторами выработан оригинальный подход к осуществлению мониторинга закупочных процедур, основанный на применении маркеров отклонений, позволяющих выявить нарушения на ранних стадиях. Одним из преимуществ подобного подхода является возможность его доработки до полноценной методологии, на основе которой возможно создание специализированной информационной системы мониторинга. Результаты исследования могут быть использованы Федеральной антимонопольной службой РФ, Министерством внутренних дел РФ, Министерством экономики РФ, службами внутреннего аудита и контрольно-ревизионной деятельности крупных государственных компаний.

Заключение: рецензируемая статья отвечает требованиям, предъявляемым к научным публикациям, и может быть рекомендована к опубликованию.

Нестеров В.Н., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой экономического анализа и аудита Казанского (Приволжского) федерального университета, г. Казань.

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ