

УДК 351.712

***ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ОТКРЫТОСТИ И
ПРОЗРАЧНОСТИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК***

Федотов Д.А.

*Челябинский государственный университет,
Главное контрольное управление Челябинской области,
Челябинск, Россия*

Аннотация

В статье рассматриваются основные нарушения, допускаемые заказчиками, при реализации принципа открытости и прозрачности контрактной системы государственных закупок. Направление заказчиками неполной и недостоверной информации в единую информационную систему в сфере закупок снижает эффективность всей системы государственного управления. С учетом значительного объема закупочной информации и документов возникает необходимость в автоматизации некоторых процессов контрольных органов.

Ключевые слова: государственные закупки; принцип открытости и прозрачности; нарушения; государственный заказчик.

PROBLEMS OF TRANSPARENCY IN PUBLIC PROCUREMENT

Fedotov D.A.

*Chelyabinsk State University,
Control Department of the Chelyabinsk Region
Chelyabinsk, Russia*

Abstract

The article deals with the main violations of transparency in public procurement by state customers. The transmission of inaccurate information to a unified information system of Russian procurement reduces the effectiveness of public administration.

Given the significant volume of procurement information and documents, it becomes necessary to automate some of the processes of supervisory authority.

Key words: public procurement; transparency; violation; state customer.

Публичные сектора экономики продолжают активно эволюционировать в сторону открытости [4]. Пандемия показала, что заказчики начинают злоупотреблять правом, используя бумажные носители информации¹. В условиях увеличения доли чрезвычайных закупок именно принципу открытости и прозрачности отводится ведущая роль в обеспечении качественных государственных услуг, а также предотвращении случаев мошенничества и искусственного завышения цен [5].

Поэтому принцип открытости и прозрачности является ключевым в государственных закупках. С одной стороны, он гарантирует, что информация на любом этапе государственной закупки будет предоставлена неограниченному кругу лиц без каких-либо ограничений и на безвозмездной основе. В результате чего существенно увеличивается подотчетность государства перед обществом и реализуется антикоррупционная политика, смягчающая личную заинтересованность политической элиты [1]. Предоставление информации неограниченному кругу лиц, прежде всего, обеспечивается с помощью единой информационной системы в сфере закупок (далее именуется – ЕИС).

С другой стороны, информация, размещаемая в ЕИС, должна отвечать требованиям полноты и достоверности. Исследования показывают, что качество размещаемой в ЕИС информации находится в обратной зависимости от уровня коррупционного риска в государственных закупках. Низкое качество размещаемой информации приводит к существенному снижению конкуренции и увеличению контрольных ресурсов [2].

¹ EU's Recovery and Resilience Facility spending at risk due to lack of transparency // Режим доступа: <https://www.access-info.org/2021-06-15/eu-recovery-resilience-lack-transparency/> (дата обращения: 28.12.2021). Вектор экономики | www.vectoreconomy.ru | СМИ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

ЕИС также играет важную роль в цифровизации процессов государственного управления [3]. Среди последних важнейших этапов цифровизации государственных закупок можно отметить перевод всех конкурентных способов закупки в электронную форму и введение процедуры электронного активирования на этапе исполнения государственных контрактов.

Основной проблемой цифровизации государственных закупок является предоставление недостоверной информации участниками закупок для получения различных неконкурентных преимуществ. В действиях заказчиков также наблюдаются признаки недобросовестного поведения при размещении информации и документов в ЕИС. В связи с этим целью настоящего исследования стало изучение основных нарушений заказчиков при реализации принципа открытости и прозрачности в государственных закупках.

Контролирующие органы в последнее время выявляют большое число случаев направления заказчиками недостоверной информации в ЕИС, начиная с размещения планов графиков и извещений о проведении закупки и заканчивая исполнением контрактов. Среди основных видов нарушений принципа открытости и прозрачности заказчиками можно отметить следующие:

1. Информация и документы, размещенные в ЕИС, содержат недостоверные (противоречивые) сведения:

– дата подготовки обоснования начальной (максимальной) цены контракта может быть раньше даты составления источников ценовой информации (коммерческих предложений)². С одной стороны, данное нарушение в большинстве случаев носит формальный характер. С другой стороны, оно может свидетельствовать о наличии неформальных связей между потенциальными поставщиками и заказчиком;

– при подготовке обоснования начальной (максимальной) цены контракта используется недостоверная ценовая информация. Например, при

² Сведения о результатах контрольного мероприятия Главного контрольного управления Челябинской области от 28.12.2021 г. № 06-09/121 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1388078> (дата обращения: 28.12.2021). Вектор экономики | www.vectoreconomy.ru | СМИ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

закупке у единственного поставщика здания для детского сада заказчик использовал отчет об оценке в качестве источника ценовой информации, который был составлен с нарушениями требований законодательства об оценочной деятельности³. Данное нарушение влечет неправомерность установления начальной (максимальной) цены контракта;

– в документации о закупке заказчиком указан недостоверный метод определения (начальной) максимальной цены контракта. Так, при обосновании цены горюче-смазочных материалов заказчик использовал метод сопоставимых рыночных цен, в то время как в документации указал нормативный метод⁴;

– при утверждении документации об электронном аукционе используется противоречивая информация об объемах и видах работ, являющихся объектом закупки. Например, при закупке работ на текущий ремонт помещений локальный сметный расчет не соответствует ведомости объемов работ: некоторые виды работ, включенные в смету, либо отсутствуют, либо в 10 раз меньше, чем в ведомости объемов работ. Кроме того, в локальном сметном расчете для одного и того же вида работ используются разные единицы измерения⁵. Указанное нарушение может привести не только к ограничению конкуренции, но и к неправомерной оплате выполненных работ;

– информация, указанная в извещении о проведении электронного аукциона, не соответствует информации, указанной в документации о закупке. Например, в документации о закупке заказчик указал на применение национального режима, без указания данной информации в извещении⁶. В

³ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 12.04.2021 г. № 06-09/03 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1261243> (дата обращения: 28.12.2021).

⁴ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 11.06.2021 г. № 06-09-38 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1294212> (дата обращения: 28.12.2021).

⁵ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 31.03.2021 г. № 06-09-13 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1226861> (дата обращения: 28.12.2021).

⁶ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 30.04.2021 г. № 06-09/45 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1244358> (дата обращения: 28.12.2021).

результате протоколы подведения итогов электронного аукциона, размещенные заказчиком в ЕИС и на электронной площадке, содержат противоречивую информацию о победителе;

– извещение о закупке содержит недостоверный индивидуальный код закупки (далее именуется – ИКЗ)⁷. ИКЗ должен оставаться неизменным на протяжении всех этапов осуществления закупки. Его изменение приводит к усложнению поиска информации в ЕИС вследствие разрыва связи между планом-графиком, извещением о закупке и реестровой записью контракта;

– заказчик размещает в реестре одного контракта документы о приемке по другому контракту. Например, такая ситуация возникла у заказчика, когда сроки оказания услуг двух контрактов на вывоз жидких бытовых отходов совпали. Данная ситуация создает высокую неопределенность и может свидетельствовать о фиктивности оказанных услуг и их неправомерной оплате.

2. Информация и документы, размещенные в ЕИС, содержат неполные сведения:

– документация об электронном аукционе не содержит обоснование начальной (максимальной) цены контракта⁸. Указанное нарушение потенциально влечет снижение числа участников закупки или их полное отсутствие при выполнении строительных работ;

– в документации об электронном аукционе отсутствует информация о точной дате окончания срока рассмотрения на участие в аукционе и дате проведения аукциона⁹. В конечном итоге это может привести к невозможности рассмотрения первых частей заявок на участие в электронном аукционе, к последующему неоформлению соответствующих протоколов и отмене закупки.

⁷ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 24.05.2021 г. № 06-09/55 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1253792> (дата обращения: 28.12.2021).

⁸ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 11.06.2021 г. № 06-09/38 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1294212> (дата обращения: 28.12.2021).

⁹ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 17.05.2021 г. № 06-09/52 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1250169> (дата обращения: 28.12.2021).

3. Информация и документы, размещенные в ЕИС, не соответствуют информации и документам, содержащимся на бумажном носителе.

Например, в ходе проведения внеплановой проверки было установлено, что заказчик направил в ЕИС скан заключения экспертизы без подписи должностного лица. В дальнейшем, в адрес органа контроля был направлен оригинал заключения экспертизы с подписью должностного лица¹⁰. Подобные действия заказчика указывают на формальный и халатный характер.

4. Заказчики не размещают в ЕИС следующие виды информации и документов:

– протоколы подведения итогов электронного аукциона¹¹. Если заказчик не успеет в установленный законом срок разместить протокол, программное обеспечение ЕИС автоматически блокирует дальнейшие попытки заказчика. Данное нарушение является существенным, так как влечет полную отмену электронного аукциона, и содержит повышенные коррупционные риски. Некоторые заказчики могут злоупотреблять им в целях уклонения от заключения контракта не с аффилированным поставщиком;

– информацию о начислении неустойки (штрафов, пеней) в связи с ненадлежащим исполнением обязательств. Например, при просрочке поставки аппаратов искусственной вентиляции легких заказчиком не были размещены в ЕИС претензионные письма к поставщику на суммы 1 235 194,50 рублей и 649 442,50 рублей соответственно¹². Следует отметить, что заказчикам запрещается использовать при обосновании начальной (максимальной) цены контракта в качестве источника ценовой информации информацию о контракте, по которому начислялась неустойка. Следовательно, неразмещение указанной

¹⁰ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 29.04.2021 г. № 06-09/33 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1261303> (дата обращения: 28.12.2021).

¹¹ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 07.04.2021 г. № 06-09/35 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1229542> (дата обращения: 28.12.2021).

¹² Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 20.08.2021 г. № 06-09-34 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1338880> (дата обращения: 28.12.2021).

информации может привести к тому, что другие заказчики при обосновании цены аппаратов искусственной вентиляции легких будут использовать недостоверные источники ценовой информации.

5. Заказчики несвоевременно размещают в ЕИС следующие виды информации и документов:

– копии заключенных контрактов. Одним из негативных последствий для заказчика при несвоевременном размещении копий контрактов является мораторий на оплату поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг. Однако в некоторых случаях заказчики нарушают данный мораторий. Например, государственным заказчиком Челябинской области была произведена неправомерная оплата работ по тушению лесных пожаров на сумму 97 252,90 рублей¹³;

– информацию об оплате контракта и документы о приемке. Данное нарушение наиболее часто встречается в практике контролирующих органов. В некоторых случаях заказчики размещают указанную информацию и документы с нарушением срока в 276 рабочих дней¹⁴. В других случаях заказчики в рамках одной закупки несвоевременно размещают сразу 30 платежных документов и актов приемки¹⁵. Несвоевременность размещения информации об оплате и документов о приемке не позволяет заказчику перевести контракт на статус «Исполнение завершено», что, в свою очередь, не дает другим заказчикам возможность использовать информацию о контракте в качестве источника ценовой информации;

¹³ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 02.02.2021 г. № 06-09/5 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1228511> (дата обращения: 28.12.2021).

¹⁴ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 29.04.2021 г. № 06-09/32 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1279931> (дата обращения: 28.12.2021).

¹⁵ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 05.04.2021 г. № 06-09/16 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1247986> (дата обращения: 28.12.2021).

– информацию о расторжении контракта¹⁶. Несвоевременное размещение указанной информации сокращает возможности органов контроля на оперативное пресечение неправомερных действий заказчика. Кроме того, снижается эффективность субъектов общественного контроля, а именно – конкурентов победителя закупки.

Таким образом, в настоящее время заказчики допускают большое число нарушений принципа открытости и прозрачности. При этом практика контролирующих органов показывает, что в каждой второй проверенной закупке заказчики направляют недостоверную информацию в ЕИС. Среди наиболее негативных последствий данных нарушений можно отметить существенное снижение конкуренции между потенциальными поставщиками, увеличение коррупционных рисков, а также нивелирование основных преимуществ общественного контроля. С учетом того, что в ЕИС ежегодно размещается более 2,3 млн извещений о закупке, возникает необходимость в создании цифровых систем, способных выявлять подобные нарушения в автоматическом режиме.

Библиографический список:

1. Bauhr, M. Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption / M. Bauhr, A. Czibik, J. de Fine Licht, M. Fazekas // Governance. – Hoboken: Wiley Periodicals LLC, 2019. – Vol. 33. – Is. 3. – Doi: <https://doi.org/10.1111/gove.12432>.

2. Balsevich, A. Information transparency in public procurement: how it works in Russian regions / A. Balsevich, S. Pivovarova, E. Podkolzina. Moscow: Higher School of Economics, 2011. – pp. 33.

3. Божоев, Б.М. Основы интеллектуальной контрактной системы в сфере государственных закупок / Б.М. Божоев // journal of economic regulation. –

¹⁶ Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 26.05.2021 г. № 06-09/44 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1281101> (дата обращения: 28.12.2021).

Ростов-на-Дону: ООО «Гуманитарные перспективы», 2018. – Т. 9. – № 1. – С. 110-122.

4. Клинова, М.В. Государство и национальная конкурентоспособность (на примере ЕС) / М.В. Клинова // Вопросы экономики. – М.: Некоммерческое Партнерство «Редакция журнала «Вопросы экономики», 2020. – № 8. – С. 146-158.

5. Федотов, Д.А. Особенности осуществления государственных закупок в условиях чрезвычайных ситуаций / Д.А. Федотов, И.П. Довбий // Управление в современных системах. – Челябинск: Южно-Уральский технологический университет, 2021. – № 3 (31). – С. 29-40.

Оригинальность 91%