

**Контроль за размещением заказов
при проведении открытых аукционов в электронной форме**

В настоящее время основной формой размещения заказа стал открытый аукцион в электронной форме. Работать в новых условиях приходится не только государственным заказчикам и участникам размещения заказа, но и контролирующим органам. В данной статье рассматриваются наиболее распространенные нарушения, допускаемые в процессе подготовки, организации и проведения открытых аукционов в электронной форме, а также при исполнении государственных контрактов.

С.И. Фелипчук,

нач. отд. проверок

Управления контроля размещения

государственного заказа

ФАС России

А.С.Фисенко

начальник отдела закупок

Административного управления

Росфиннадзора

Процесс государственных закупок ориентирован на присутствие государства в лице бюджетополучателей на рынке товаров, работ, услуг в качестве покупателя. Этот рынок в нашей стране находится в процессе постоянного совершенствования, основной целью которого является создание условий для добросовестной конкуренции, при которой у покупателя появляется возможность приобретать необходимые товары (работы, услуги) исходя из своих возможностей при оптимальном соотношении цены и качества.

В свою очередь, механизмы осуществления государственного заказа также находятся в состоянии реформирования. Серьезные изменения, направленные на построение отношений иного уровня между получателями бюджетных средств, поставщиками (исполнителями, подрядчиками) и контролирующими органами, в последнее время претерпела вся сфера государственных закупок, регулируемая Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (далее – Закон № 94-ФЗ).

Основным из этих изменений стал переход на открытые аукционы в электронной форме, благодаря чему сейчас можно говорить о том, что система закупок в нашей стране сделала эпохальный шаг в сторону изменения привычной системы госзаказа, функционирующей с 1 января 2006 г.

Размещение заказа через Интернет направлено на повышение прозрачности государственных закупок и быстро вытесняет традиционные методы, известные своей низкой эффективностью, высокими коррупционными рисками, а также сопровождающиеся излишним документооборотом как со стороны бюджетополучателей, так и со стороны участников размещения заказа. Открытый аукцион в электронной форме лишен многих из этих недостатков, однако по-прежнему особое внимание при размещении государственного заказа через Интернет уделяется контролю и надзору в этой области.

Основные направления деятельности контрольно-надзорных органов

Основные направления в сфере контроля за размещением государственного заказа – это непосредственно контроль за действиями государственных заказчиков в целях предотвращения нарушения ими законодательства о размещении заказов, выявление и пресечение их неправомερных действий, а также, что очень важно, полноценное обеспечение законных интересов и прав участников размещения заказа.

Ввиду того, что размещение государственного заказа является одной из ключевых составляющих финансово-хозяйственной деятельности бюджетной организации то и контроль в сфере государственных закупок осуществляется не только уполномоченным на это федеральным органом исполнительной власти, но и органами финансово-бюджетного надзора в части их полномочий.

В целом применяемые указанными органами методы контроля за размещением заказа схожи и охватывают вопросы, как связанные с процедурными моментами, так и направленные на повышение эффективности использования средств бюджета.

Так, при разработке подходов к проводимым контрольным мероприятиям контрольно-надзорные органы обращают особое внимание в том числе на:

- правомерность выбора заказчиком способа размещения заказа;
- установление заказчиком требования о внесении денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в торгах;
- установление заказчиком требования об обеспечении контракта;
- установление заказчиком требований к поставщикам (исполнителям, подрядчикам) об отсутствии сведений о них в реестре недобросовестных поставщиков;
- отсутствие в контрактах условий авансового платежа (а в случае их наличия – соблюдение установленных ограничений, т. е. предельных размеров авансирования);
- наличие в государственных контрактах обязательных условий об ответственности поставщика за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактами;
- пересмотр условий государственных контрактов при их заключении и исполнении, повлекший изменение цены либо количества поставленных товаров;
- наличие фактов неприменения заказчиком штрафных санкций в случае несоблюдения поставщиками (исполнителями, подрядчиками) условий контрактов;
- заключение (оплата) контрактов в пределах лимитов бюджетных обязательств либо средств, предусмотренных на соответствующие цели долгосрочными целевыми программами (проектами);
- ведение заказчиком реестра закупок, осуществленных без заключения государственных контрактов.

Кроме того, уделяется особое внимание:

- соответствию размещаемых заказов требованиям законодательства, включая проверку установленных заказчиком требований к участникам размещения заказа и составу заявок на участие в торгах (в т. ч. в целях исключения требований, ведущих к сужению круга потенциальных участников);
- допуску к участию в торгах и оснований отказов в таком допуске;
- составу и содержанию документов, оформляемых в ходе проведения торгов;
- срокам проведения торгов;
- наличию дополнительных соглашений к контрактам и обоснованность их заключения.

Риски остаются

Как уже отмечалось, размещение заказа путем проведения открытого аукциона в электронной форме обеспечивает максимальную открытость и прозрачность торгов, исключает возможность сговора между поставщиками (исполнителями, подрядчиками), а также между поставщиками (исполнителями, подрядчиками) и заказчиком, существенно облегчает работу как государственным заказчикам, так и участникам размещения заказа при проведении ими обязательных, регламентированных Законом № 94-ФЗ процедур. Кроме того, открытые аукционы в электронной форме позволяют решить ряд наиболее значительных проблем, из которых наиболее значительной является коррупция.

Сама процедура проведения электронного аукциона, в отличие от "молоточного", исключает возможность серьезных ошибок, в т. ч. технического характера. Однако риск ошибок и неправомерных действий, допускаемых при размещении заказов как государственными заказчиками и операторами электронных площадок, так и участниками размещения заказа, все-таки существует и за их совершение КоАП РФ предусмотрена административная ответственность. При этом лишь немногие поставщики (подрядчики, исполнители), участвующие в размещении государственных заказов и совершающие большое количество нарушений, в полной мере осознают то, что за недобросовестные действия, основной целью которых является подписание государственного контракта и, соответственно, получение от этого определенной прибыли, им придется отвечать перед законом. Примером указанных действий может служить подписание контракта и последующее его ненадлежащее исполнение или, в худшем случае, неисполнение вообще, а также отказ от исполнения обязательств, взятых на себя при подаче заявки на участие в торгах и подписании контракта, с последующим понуждением к заключению дополнительных соглашений, не предусмотренных законодательством.

Подобные недобросовестные действия участников размещения заказа в определенной степени создают предпосылки для появления негативных тенденций на рынке товаров, работ, услуг в целом и вызывают опасения у государственных заказчиков в первую очередь связанные с высокой вероятностью отсутствия честной конкурентной борьбы в ходе проведения аукциона и осуществления поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг) в соответствии с установленными требованиями.

Но в настоящее время и добросовестные поставщики (подрядчики, исполнители), и государственные заказчики активно борются с нарушениями законодательства о размещении заказов, как правило, путем реализации своего права предусмотренного законодательством о размещении заказов, и в особых случаях, направления сведений в правоохранительные органы.

Нарушения при организации и планировании размещения заказа

Нарушения, допускаемые в ходе организации и планирования размещения заказов, как правило, выражаются:

- в установлении заказчиком непредусмотренных законодательством требований к участникам размещения заказа. Например, выставление требований к их квалификации и производственным возможностям, финансовой состоятельности;
- в установлении заказчиком требования о представлении в составе заявки документов и сведений, непредусмотренных Законом № 94-ФЗ. Например, о представлении лицензий в случае, если вид деятельности по контракту не подлежит лицензированию, или документов, подтверждающих качество товара (в т. ч. сертификатов), в случае если они передаются вместе с товаром при его

поставке;

- во включении в состав одного лота товаров (работ, услуг), технологически не связанных между собой. Примером такого нарушения может служить включение в один лот расходных материалов медицинского назначения и диагностического оборудования;
- во включении в документацию об аукционе указания на товарные знаки, знаки обслуживания, фирменные наименования, патенты, полезные модели, промышленные образцы, наименование производителя, место происхождения товара, ведущего к ограничению количества участников размещения заказа. При этом, как правило, заказчиком довольно часто указываются сведения о каталожных номерах и артикулах, имеющих непосредственное отношение к производителю товаров;
- в указании в документации об аукционе товарного знака без сопровождениями его словами "или эквивалент" (исключение составляют случаи необходимости совмещения закупаемого товара с товаром, уже используемым заказчиком) и без указания значений эквивалентности поставляемого товара, т. е. без предоставления возможности поставки аналогичного товара, порой лучшего качества, чем установлено заказчиком в документации об аукционе. При этом основная проблема заказчиков заключается в неэффективном анализе рынка закупаемых товаров (работ, услуг) либо в его отсутствии или неграмотном описании технических характеристик и свойств необходимого к поставке товара, а также требований к его качеству. Порой заказчики не используют в работе по подготовке закупки государственные стандарты, содержащие четкие параметры качества продукции;
- в указании в документации об аукционе товарного знака, происходящего из иностранного государства, без указания на товарный знак товара российского происхождения. Здесь необходимо отметить, что действующие нормы Закона № 94-ФЗ не накладывают на заказчика прямого обязательства проводить мониторинг рынка товаров российского производства, а обязанность указания отечественного товара наступает лишь в случае наличия у заказчика информации об аналогичном товаре, произведенном в нашей стране.
- в недоработках при составлении проектов государственных контрактов, в которых, как правило, нечетко прописаны условия поставки и приемки товаров (выполнения работ, оказания услуг) для нужд заказчика, порядок оплаты по контракту.

Именно на этапе организации и планирования размещения заказов важно уделять внимание вопросам, связанным с контролем за формированием проектов контрактов и определением прав и потребностей заказчика. Основное на данном этапе – это проработка должностными лицами, ответственными за подготовку документации об аукционе, совместно с заинтересованными структурными подразделениями бюджетного учреждения содержания и состава технического задания и проектов контрактов.

При выборе способа размещения заказа внимание следует обращать на соответствие размещаемого заказа требованиям Перечня товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона, утвержденного распоряжением Правительства РФ от 27.02.2008 № 236-р и Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, продукции и услуг ОК 004-93.

Основной акцент должен быть сделан на недопустимость применения процедуры "молоточного" аукциона, открытого конкурса, исключение могут составлять лишь закупки до 100 тыс. руб. и запросы котировок с учетом непревышения лимитов

расходования финансовых средств, предусмотренных законодательством о размещении заказов.

Немаловажной особенностью размещения заказов, а также комбинирования способов размещения заказов являются случаи осуществления государственными заказчиками, после заключения контрактов по итогам торгов, дополнительной закупки, аналогичной предмету заключенного контракта, путем размещения заказа до 100 тыс. руб. у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) и проведения запроса котировок до 500 тыс. руб. Несмотря на то, что заказчик имеет право осуществлять закупки небольшого объема, в подобных случаях возникает риск, связанный с искусственным созданием условий для корректировки лимитов бюджетного финансирования, что неизменно приводит к большим временным затратам и влияет на планируемую работу организации по подготовке к размещению заказов в целом. Поэтому, хотя действовать описанным выше способом действующее законодательство заказчику и не запрещает, комбинация данных процедур все же не желательна.

В этой связи нельзя не сказать и о том, что одним из наиболее острых вопросов, стоящих перед заказчиками при осуществлении ими закупок малого объема (до 100 тыс. руб.) и запросов котировок (до 500 тыс. руб.), в настоящее время является определение одноименной продукции.

Ввиду отсутствия действующего нормативного правового акта, регламентирующего одноименность продукции, большинство случаев неэффективного использования бюджетных средств вызваны отсутствием понимания у заказчиков алгоритма отнесения предметов закупки к группам товаров (работ, услуг), функционально и технологически связанных между собой. При подготовке процедуры размещения заказа в подобной ситуации заказчику необходимо уделять повышенное внимание недопустимости превышения установленных Законом № 94-ФЗ предельных сумм с учетом разделения товаров на группы по функциональным характеристикам.

Самый действенный механизм, позволяющий избежать проблем подобного рода, – это предусмотренные Законом № 94-ФЗ процедуры торгов, наиболее эффективной из которых, как уже говорилось, является открытый аукцион в электронной форме. Также для организации полноценной работы по подготовке к размещению заказа заказчику перед проведением каждой закупки рекомендуется проверять достаточность средств на соответствующем коде бюджетной классификации, с которого планируется осуществление оплаты за поставку товара (выполнение работ, оказание услуг). При этом следует контролировать достаточность средств на планируемую дату размещения на электронной площадке извещения о проведении аукциона, что позволит избежать превышения лимитов бюджетных обязательств и размещения информации о закупке без необходимой суммы на определенном коде.

Особенно важно включать в проект контракта перечень мер, обеспечивающих защиту заказчика от недобросовестных участников размещения заказа, основными из которых могут быть:

- исключение авансирования по контракту с установлением его оплаты по факту поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг);
- установление обеспечения по контракту;
- введение поэтапности поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг) по контракту с соответствующей постепенной оплатой;
- в контракте обязательно должна быть установлена ответственность за ненадлежащее исполнение его условий контрагентом.

Нарушения при проведении открытого аукциона в электронной форме

В качестве основных нарушений, допускаемых при размещении заказа путем проведения открытых аукционов в электронной форме, можно назвать:

- несоответствие требований, установленных заказчиком в извещении о проведении аукциона и документации об аукционе (например, требований по обеспечению исполнения контракта). Положения Закона № 94-ФЗ, в соответствии с которыми сведения, содержащиеся в документации об аукционе, должны соответствовать сведениям, указанным в извещении о проведении аукциона приобретают особую значимость при проведении открытых аукционов в электронной форме. Нарушение данного требования, порой кажущееся незначительным, ущемляет права определившегося в ходе аукциона победителя и влияет на срок заключения контракта;

- невнесение заказчиком необходимых изменений в документацию об аукционе в целях своевременного устранения недоработок.

Этап подачи заявок на участие в открытом аукционе в электронной форме, как правило, сопровождается направлением большого количества разъяснений положений документации об аукционе, в большинстве случаев указывающих на недостатки, содержащиеся в документации.

Недостатки в документации об аукционе выявленные в результате анализа разъяснений ее положений необходимо своевременно устранять путем внесения соответствующих изменений в установленные законом о размещении заказов сроки, а в отдельных случаях отказываться от проведения аукциона, также в соответствии с нормами закона.

- необоснованный допуск организации к участию в открытом аукционе в электронной форме или, напротив, необоснованное отклонение заявки на участие в торгах при рассмотрении первых частей заявок, в т. ч. по основаниям, не предусмотренным действующим законодательством. На этом этапе ключевое внимание должно уделяться анализу заявок на предмет соответствия характеристик предлагаемого к поставке товара (работ, услуг) характеристикам товара (работ, услуг), установленным документацией об аукционе;

- необоснованный допуск организации к участию в открытом аукционе в электронной форме или необоснованное отклонение заявки на участие в торгах при рассмотрении вторых частей заявок. На этом этапе заказчику необходимо уделить особое внимание изучению всего пакета правоустанавливающих документов, размещаемых при аккредитации организации на электронной площадке ее оператором, особенно в части правомочности действий лиц, выступающих от имени участников размещения заказа. Бытует ошибочное мнение, что, если поставщик (подрядчик, исполнитель) получил аккредитацию на электронной площадке, то его документы полностью проверены и составлены правильно. Однако в практике нередки случаи, когда при проверке таких сведений выявляются не только ошибки, но и их явное несоответствие требованиям законодательства (например, могут отсутствовать документы о назначении лица, уполномоченного на подписание заявки, руководителя организации).

- допуск к участию в открытом аукционе в электронной форме организации, имеющей задолженность по налогам в объемах, при которых участие в торгах запрещено, а также организации, находящейся в процессе ликвидации и банкротства. Здесь важно отметить то, что в случае подтверждения информации о несоответствии поставщика (подрядчика, исполнителя) требованиям допуска к торгам, его участие в них может быть остановлено на любом этапе размещения заказа, включая стадию подписания контракта. Основной опасностью в рассматриваемом случае является заключение контракта с такой организацией,

однако еще большую опасность представляет перечисление ей бюджетных средств, например в качестве аванса;

- несвоевременное размещение информации, подлежащей опубликованию, и (или) ее несвоевременное направление оператору электронной площадки. Проблема несвоевременного размещения информации часто связана с прекращением действия электронной цифровой подписи лица, уполномоченного действовать от имени заказчика, сбоями в работе сети заказчика, что, однако, такие случаи не снимают с него обязанности по совершению действий, установленных Законом № 94-ФЗ. Однако, говоря о нарушении сроков размещения предусмотренных законодательством документов, необходимо отметить, что его вероятность не велика в связи с тем, что программно-аппаратные средства оператора электронной площадки позволяют устанавливать регламентируемые даты завершения всех процедур;
- невключение в протоколы комиссии заказчика предусмотренных Законом № 94-ФЗ сведений и информации. Как правило, это нарушение становится следствием невнимательного отношения к установленному Законом № 94-ФЗ порядку составления таких документов. Подобные нарушения до сих пор довольно распространены, несмотря на то, что административная ответственность за их совершение введена еще летом 2009 г.

Нарушения при заключении государственного контракта

Основными нарушениями, допускаемыми заказчиком на этапе заключения государственного контракта, являются следующие:

- изменение условий контракта, установленных его проектом, который, в свою очередь, является неотъемлемой частью документации об аукционе. Наиболее часто встречаются нарушения, связанные с изменением сроков поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг), условий гарантий качества товара, искажением сведений о характеристиках поставляемого товара (работ, услуг) или товарных знаках, указанных в документации об аукционе и (или) заявке поставщика (подрядчика, исполнителя). Менее распространены нарушения, связанные с изменением цены контракта, как в меньшую, так и в большую сторону.
- бездействие или несвоевременные действия в случае признания победителя аукциона уклонившимся от заключения контракта;. В данном случае речь идет, в первую очередь, о невнесении сведений об организации, уклонившейся от подписания контракта, в реестр недобросовестных поставщиков. При этом следует отметить, что для осуществления указанных действий заказчику необходимо иметь четкую доказательную (обязательно документально подтвержденную) базу. Сегодня собрать ее несложно, т. к. технические средства операторов электронных площадок позволяют четко отслеживать и фиксировать все действия участников процесса торгов.

Нарушения на этапе исполнения государственного контракта

Нарушения на этапе исполнения государственного контракта, как правило, связаны:

- с нарушением сроков направления сведений для включения в реестр контрактов в органы Федерального казначейства. Это, пожалуй, основное нарушение, допускаемое заказчиками на данном этапе, однако с введением в действие систем электронного документооборота данная процедура существенно упростилась.
- с бездействием заказчика при существенных нарушениях поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта, выраженным в непринятии мер

по взысканию штрафов по контракту, ненаправлению материалов в арбитражный суд, а также ненаправлению сведений о недобросовестном поставщике (подрядчике, исполнителе) для внесения в реестр недобросовестных поставщиков по решению суда. Основные нарушения, допускаемые поставщиками (подрядчиками, исполнителями) заключаются в несоблюдении сроков поставки товара (выполнения работ, оказания услуг), поставке товара ненадлежащего качества или его некомплектности, пересортице, а также неполном объеме поставки. Бездействие заказчика в подобных случаях обычно объясняется его желанием попытаться урегулировать вопрос «мирным путем» – с помощью переговоров, ориентированных на решение проблемы без привлечения судебных и иных органов. В большинстве случаев проблема, действительно, решается, но, как правило, с потерей времени и соответствующими негативными последствиями, выражающимися в снижении четкости работы учреждения, в т. ч. эффективности освоения бюджетных средств. В некоторых случаях бездействие заказчика может привести к неиспользованию финансовых средств в полном объеме, а самое главное – к недостижению поставленного результата, что также подлежит отслеживанию контролирующими органами;

- с действиями заказчика при попытке урегулировать вопросы, возникающие при нарушении поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта. Мотивация заказчика в данном случае аналогична описанной выше, однако предпринимаемые им действия связаны с большим риском для него самого. В первую очередь, речь здесь идет о принятии решений по организации оплаты непоставленного товара или части товара, товара ненадлежащего качества, полностью выполненных работ (оказанных услуг) в расчете на то, что в итоге поставщик (подрядчик, исполнитель) выполнит свои обязательства. Таких нарушений немного, но они встречаются. В данной ситуации нужно понимать, что проведение оплаты является подтверждением исполнения обязанностей сторон по государственному контракту и вернуть перечисленные финансовые средства крайне сложно.

Другим нарушением является принятие заказчиком решения о возврате поставщику (подрядчику, исполнителю) денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения контракта, до полного выполнения им своих обязательств. Данный поступок заказчика обычно объясняют желанием «закрыть» финансовый год.

Основная причина описанных выше нарушений – это отсутствие эффективного контроля за соблюдением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта. Поэтому очень важно документально фиксировать каждый факт их несоблюдения поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Документирование указанных фактов должно вестись с участием представителей как заказчика, так и поставщика (подрядчика, исполнителя), т. к. только в этом случае впоследствии удастся доказать недобросовестное исполнение контракта последним.

Весь комплекс рассмотренных нарушений, как правило, в той или иной степени связан с процессом использования бюджетных средств, в рамках ведения финансово-хозяйственной деятельности организации в основном на этапах планирования работы и исполнения планов, что в свою очередь может привести к серьезным негативным последствиям. Например, таких как нецелевое использование бюджетных средств, необоснованно запланированные расходы, нарушения в области оприходования, списания, движения материальных ценностей, а также бухгалтерские ошибки.

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что некачественное размещение заказа, а тем более его размещение с нарушением законодательных норм приводит к

менее эффективному использованию бюджетных средств, а также к привлечению заказчиков к административной (а в отдельных случаях и уголовной) ответственности.