

УДК 338.242.2

JEL K 12, K 21

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ ПРОТИВОПРАВНЫХ СХЕМ ЗАКАЗЧИКАМИ: ПРИЧИНЫ И ИХ УСТРАНЕНИЕ

Мелкумян Гамлет Мгерович^{1, 2}, консультант отдела контроля преференций, асп.

¹ Федеральная антимонопольная служба, ул. Садовая-Кудринская, 11, Москва, Россия, 125993; e-mail: g.melkumian@mail.ru

² Воронежский государственный университет, Университетская пл., 1, Воронеж, Россия, 394018

Предмет: действия заказчиков, ответственных за соответствие закупочной документации положениям законодательства в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд. *Цель:* в современных условиях остро стоит вопрос об эффективности расходования бюджетных средств, в том числе через контрактную систему, в связи с чем особое внимание необходимо уделить проблеме коррупции и усилению административных механизмов, которые направлены на противодействие злоупотреблениям заказчиков в рассматриваемой сфере. *Дизайн исследования:* методический подход к анализу включает три этапа. На первом этапе исследуется процесс реформирования законодательства в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, в том числе их переход на электронные торговые площадки. Второй этап включает в себя анализ противоправных действий со стороны заказчиков в период проведения торгов с очным участием представителей хозяйствующих субъектов, дается оценка эффективности перехода на проведение конкурентных процедур в электронной форме. На третьем этапе рассматриваются административные механизмы, стимулирующие заказчиков к соблюдению положений законодательства в сфере закупок. Кроме того, в результате проведенного мониторинга на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок определены актуальные проблемы в сфере закупок, устранению которых проведенные государством реформы не способствовали. Настоящее исследование позволяет автору прийти к выводу о необходимости уточнения административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере закупок со стороны заказчи-

ков. *Результаты*: выявлены способы злоупотребления и применения противоправных схем государственными и муниципальными заказчиками при подготовке документации для проведения торгов. Сделан вывод о том, что применение контрольным органом несопоставимых совершенному правонарушению административных штрафов не позволяет предупредить совершение аналогичных правонарушений недобросовестными заказчиками, в связи с чем государству необходимо усовершенствовать административные механизмы, конечным результатом чего, по мнению автора, станет в том числе расширение потенциального круга участников конкурентных процедур, проводимых с целью экономии бюджетных средств.

Ключевые слова: контрактная система; государственные закупки; заказчики; объект закупки; характеристики объекта закупки; техническое задание.

DOI: 10.17308/meps.2022.5/9239

Введение

Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (далее – Закон о контрактной системе) является достаточно сложным для восприятия учёными деятелями, не говоря уже о предпринимателях, большинство из которых не имеют юридического образования и специальных познаний в рассматриваемой сфере. Более того, некоторыми авторами при исследовании особенностей проведения закупок в России ошибочно исследуется Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ как действующий нормативно-правовой акт, несмотря на то, что он утратил силу в 2014 году [13]. По мнению автора, связано это с тем, что только в период с 1992 по 2014 год было принято 10 специальных законов, направленных на регулирование закупок, и это еще без учета законов о внесении изменений в другие законы и региональные нормативно-правовые акты.

Действующая в Российской Федерации контрактная система создана и направлена на создание равных условий и предоставление возможности участия в проводимых закупках всем хозяйствующим субъектам с целью экономии бюджетных средств и недопущения их необоснованного расходования.

Исторические аспекты правового регулирования торгов раскрыты в исследованиях Ю. Барона, А.Н. Бутовского, И.А. Базанова, А.Д. Чижовой, И.В. Барсеговой, В.И. Смирнова, Н.В. Нестеровича, Е.Ю. Гончарова, Г.М. Веденева, Г.Н. Кобзева и иностранных ученых: А. Möllenberg, F. Tenney.

Значение торгов для функционирования товарных рынков и конку-

ренции отмечается в работах М.И. Брагинского, В.В. Витрянского, А.Н. Варламовой, В.Г. Истомина, С.А. Парашука, С.А. Пузыревского, К.А. Писенко, А.С. Сухорукого.

Правовое регулирование антимонопольных запретов при организации и проведении торгов, способов защиты прав участников торгов при нарушении таких запретов раскрывается в работах А.Ю. Кинева, Д.А. Петрова, М.А. Егоровой, а также в комментариях антимонопольного законодательства под редакцией И.Ю. Артемьева.

Отдельные вопросы закупочной деятельности государства также были исследованы в работах Е.В. Борисовой, Е.Р. Борисовой, Д.В. Змиевского [2-3, 8].

В.Г. Истомин отмечает, что конкуренция как экономическая, правовая и этическая категория тесно связана с частными интересами; такие частные интересы проявляются и реализуются в различных правоотношениях, складывающихся в рамках конкурентного взаимодействия, а антимонопольные требования к торгам во многом направлены на защиту прав и законных интересов добросовестных участников экономического оборота [9].

Один из признаков торгов, которые выделяет М.И. Брагинский, является публичность, понимая под ним «обращение к публике» [4].

Л.А.Новоселова же отмечает, что указание на публичный характер торгов по продаже имущества подчеркивает не продажу с привлечением «публики», а скорее публично-правовой характер складывающихся отношений [13].

По мнению О.А. Беляевой, «публичность торгов в равной степени может означать как открытость торгов для заранее неопределенного круга лиц, так и наличие публичного (государственного) интереса в их организации и проведении» [1].

Совершенствование механизмов осуществления закупок достаточно длительное время отмечается на государственном уровне, в частности, такая задача была поставлена в Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2010–2012 годах», которым было предусмотрено создание комплексной федеральной контрактной системы.

Существенно позволила достичь положительного эффекта в рассматриваемом направлении появившаяся у государства в результате цифровизации возможность проводить конкурентные процедуры в электронной форме. Первые действия с целью цифровизации закупок были осуществлены более пятнадцати лет назад, принятым Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ была установлена обязанность государственных и муниципальных заказчиков осуществлять публикацию данных о проводимых закупках на специально предназначенных официальных сайтах в сети Интернет.

Вторым шагом на пути к цифровизации закупок разумно считать внесение изменений в названный нормативно-правовой акт и появление в нём главы 3.1 «Размещение заказа путем проведения аукциона в электронной форме», в соответствии с которой были созданы специализированные электронные площадки, введён электронный документооборот, а также предусмотрена возможность проведения аукционов в онлайн-режиме и заключение контрактов в электронной форме.

В результате данных изменений электронными торговыми площадками стали осуществляться сбор и публикация информации о нуждах заказчиков на оказание услуг, выполнение работ и поставку товаров.

Однако данным законом закупочный процесс регулировался не в полном объеме, что привело к невозможности устранения всех пробелов, имеющих место при проведении торгов и, как следствие, возникновению проблем в правоприменительной практике, локализации которых, по мнению законодателя, должен был поспособствовать комплексно регулирующий рассматриваемые правоотношения Закон о контрактной системе, который начал действовать с 01.01.2014 и продолжает регулировать сферу государственных и муниципальных закупок по сей день.

Открытые торги признаются во всем мире самой состязательной и конкурентной процедурой. В них в полной мере присутствуют элементы эффективности проведения закупки, информационной открытости, гласности, отсутствие незаконных преимуществ кому-либо, конкуренции участников закупок [11].

Процесс цифровизации закупок создал возможность участия в торгах широкого круга хозяйствующих субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность в различных регионах Российской Федерации. Тем самым стало более реальным достижение целей, поставленных перед собой государством в ходе регулирования и установления порядка проведения закупок, в первую очередь, как указано ранее, заключающихся в эффективной трате бюджетных средств.

До цифровизации закупок для участия в той или иной закупке потенциальному участнику необходимо было направить соответствующую заявку на бумажном носителе, после чего обеспечить очное присутствие законного представителя для подачи ценовых предложений.

Однако в результате перевода конкурентных процедур на электронные торговые площадки рассматриваемый процесс был существенно облегчен тем, что для участия в закупках хозяйствующим субъектам стало достаточно единожды пройти на них аккредитацию. Данные действия позволяют направить соответствующую заявку для участия в торгах, подать ценовые предложения и подписать контракт в случае победы непосредственно из собственных офисов и иных помещений при наличии настроенного компьютерного оборудования и доступа к сети Интернет.

Таким образом, удобство действующей системы закупок заключается

ся в общедоступности к сведениям о проводимых закупках для предпринимателей различных уровней, так как проводимые конкурентные закупки предоставляют доступ к государственным заказам как малым, так и средним предприятиям, обеспечивая при этом равенство бизнеса и не допуская возможность отбора заранее, до начала торгов, определенных крупных предприятий, которые каким-либо образом могут быть привязаны к представителям власти.

Данная позиция соответствует выводам, изложенным в Постановлении Президиума ВАС РФ от 20.09.2011 № 7905/09 по делу № А40-40222/08-153-445, согласно которым открытые торги проводятся с целью привлечения максимально широкого круга участников и получения организатором торгов наиболее выгодной цены за реализуемое право, в связи с чем ограничение доступа к торгам ущемляет право каждого желающего принять в них участие.

Учитывая огромную площадь территории Российской Федерации, изложенное, безусловно, способствует развитию и росту российской экономики в целом.

Вместе с тем если проводить сравнение с международным опытом проведения закупок, то можно заметить, что особенностью закупочной системы Японии также является ее ориентация на максимально широкое участие организаций малого и среднего бизнеса [15].

Безусловно, проведение электронных торгов в России является огромным шагом к формированию единого экономического пространства, поскольку закупки стали неким инструментом, создающим полноценную конкурентную среду, улучшающую её качество и обеспечивающую такие выгоды, как расширение географии участников, информационная открытость, а также повышение точности в прогнозировании расходования средств на закупку товаров или услуг, что в свою очередь приводит к оптимизации планирования бюджета государственными и муниципальными учреждениями.

Одним из положительных эффектов проведения закупок в электронной форме также стало существенное осложнение возможности злоупотреблений со стороны заказчиков, которые неоднократно выражались в необоснованном отказе от «физического» допуска к участию в конкурентных процедурах или же отклонению заявок добросовестных поставщиков по несостоятельным основаниям с целью заключения контракта заранее определенным хозяйствующим субъектом.

Поскольку в результате ранее названных поправок в действующее законодательство о закупках проведение торгов стало осуществляться на электронных торговых площадках, тем самым были исключены имеющиеся определенные возможности уклонения заказчиков от проведения полноценной конкурентной процедуры без создания помех всем заинтересованным лицам.

Для демонстрации значимости проведения подобных реформ до-

статочно изучить один из судебных споров, в рамках которого, согласно Постановлению Президиума ВАС РФ от 20.09.2011 № 7905/09 по делу № А40-40222/08–153-445, было установлено, что заявки желающих принять участие в организованных закупках не регистрировались, несмотря на направленные телеграммы от ряда лиц с указанием на необходимость включения представителей в соответствующие списки для прохода к месту подачи заявок, при этом какие-либо сведения о необходимости осуществления подобных действий и установленного пропускного режима в извещениях о проведении аукционов отсутствовали.

Разумеется, у любого механизма, наряду с достоинствами, всегда имеются и недостатки. К сожалению, в рассматриваемом случае необходимо констатировать факт того, что тотальная цифровизация закупок не позволила искоренить всевозможные правонарушения в сфере закупок со стороны заказчиков.

Учитывая изложенное, поскольку в настоящее время вопрос об эффективной трате бюджетных ресурсов является более чем актуальным, необходимым является рассмотрение коррупционной составляющей при организации торгов заказчиками и совершенствование административных механизмов, которые будут направлены на противодействие злоупотреблениям заказчиков в исследуемой сфере.

Методология исследования

Переход на электронные закупочные процедуры вместо того, чтобы показать отличные результаты и экономию бюджетных средств, продемонстрировал крайнюю неэффективность и увеличение объема потерь государства от закупок в условиях низкой конкуренции в 2,5 раза, в результате чего потери составили 227,86 млрд рублей (без учета уровня инфляции) [12].

По мнению автора, одной из причин подобных результатов являются такие обстоятельства, как создание заказчиками искусственных барьеров, сужающих круг потенциальных участников торгов, что подтверждается следующим.

Поскольку Закон о контрактной системе вместе с подзаконными нормативными актами, принятыми в соответствии с названным законом, представляют собой весьма объемный нормативно-правовой массив, в случае отсутствия в штате профильных сотрудников хозяйствующим субъектам при изучении закупочной документации не всегда удается выявить нарушения положений Закона о контрактной системе, допущенные заказчиками, которые приводят к ограничению конкуренции и уменьшению потенциального числа участников той или иной закупки.

Результатом достаточно сложной для восприятия процедуры участия в конкурентных процедурах лицами, не обладающими специальными познаниями, стало наличие возможности у недобросовестных заказчиков установления для потенциальных участников так называемых «ловушек», а именно формальных либо неисполнимых, а также исполнимых исключи-

тельно конкретным поставщиком требований, позволяющих отсеять неугодных предпринимателей.

Так, например, в этих целях заказчиками осуществляется прямое указание в закупочной документации на определённое наименование необходимого к поставке товара либо описываются его характеристики таким образом, что под них подходит товар исключительно одного производителя или имеющийся только у одного поставщика.

Кроме того, нередко заказчиками искусственно завышаются требования к участникам закупки, например, указывается на необходимость наличия определенного количества оборудования для выполнения тех или иных работ, а также опыта персонала, фактически необоснованно осуществляется формирование закупок под ресурсы конкретных поставщиков.

С целью недопущения рассматриваемых злоупотреблений со стороны заказчиков частями 4 и 4.1 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) предусмотрена административная ответственность в виде достаточно жестких штрафных санкций, в случае установления контрольным органом соответствующих правонарушений налагается административный штраф в размере 1% от начальной (максимальной) суммы контракта, но не менее пяти тысяч рублей и не более пятидесяти тысяч рублей.

Выявление рассматриваемых правонарушений осуществляется антимонопольным органом как в ходе рассмотрения жалоб потенциальных участников закупок, считающих, что их права в результате неправомерных действий заказчиков нарушены, так и при непосредственном мониторинге и анализе порядка проведения закупок.

При этом стоит обратить внимание на то обстоятельство, что поскольку положения закупкой документации при организации проведения торгов не проходят процесс согласования с антимонопольным органом, выявление контрольным органом всех нарушений со стороны заказчиков не представляется возможным.

По мнению автора, в данном случае существенно способствует предотвращению нарушений заказчиками положений Закона о контрактной системе непосредственно активная гражданская позиция всех субъектов, заинтересованных в проведении честной и конкурентной борьбы на торгах.

Автор полагает, что подобная мера административной ответственности предусмотрена законодателем, в том числе с целью предупреждения и пресечения злоупотребления заказчиками своим положением, выражающимся в ограничении конкуренции между хозяйствующими субъектами и создании условий для победы в закупке нужному поставщику.

Искусство описания объекта закупки (техническое задание) при осуществлении заказчиками конкурентных процедур в целях закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд состоит в том, что его разделы должны обеспечивать приобретение заказчиком

именно того товара, в котором он нуждается в соответствии с нормированием, но при этом не должно быть нарушено антимонопольное законодательство в части соблюдения принципов закупочной деятельности [5].

Описание объекта должно быть понятным и подробным, но количество и характеристики не могут быть «смоделированы» под конкретную торговую марку или под определенного производителя [6].

Закон о контрактной системе при описании объекта закупки и установления требований к участникам торгов, т.е. при подготовке документации к утверждению, не ограничивает государственных и муниципальных заказчиков в получении необходимой для анализа информации из абсолютно разных источников с целью её использования, к которым можно отнести, такие как: исполненные контракты; реклама, каталоги, описания товаров и другие предложения, обращенные к неопределенному кругу лиц; официальные источники информации уполномоченных государственных органов и муниципальных органов в соответствии с законодательством РФ, субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами, официальные источники информации иностранных государств, международных организаций или иные общедоступные издания; универсальные энциклопедии, словари и справочники, электронные каталоги библиотек, статистические данные; результаты анализа общедоступного рынка, коммерческие предложения; информация от информационных агентств; классификаторы, терминологические базы, антологии и другие структурные информационные механизмы; информационно-коммуникационные источники (форумы, статьи, обзоры и пр.), информация из глобальной сети Интернет; информация из опубликованных научных журналов, книг, эссе; нормативно-технические, производственно-административные, справочно-информационные документы, технические нормы, стандарты, правила, условия и пр.; брифинги, презентации, пресс-релизы, симпозиумы, семинары, конференции и прочие.

При этом в 33-й статье Закона о контрактной системе сформулированы однозначные правила, которыми следует руководствоваться при описании объекта закупки товаров, работ, услуг (написании технического задания) в ходе осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд.

С учётом изложенного полагаю, что возможность непреднамеренного нецеленаправленного совершения заказчиками правонарушений, ответственность за которые предусмотрена частью 4 и 4.1 статьи 7.30 КоАП РФ, практически исключена законодателем.

Вместе с тем поскольку рассматриваемые нарушения в сфере закупок затрагивают как государственные, так и общественные интересы, было бы логичным предусмотреть такой вид административной ответственности, как дисквалификация, что привело бы к сдерживанию вышестоящих должностных лиц-заказчиков от совершения повторного правонарушения.

Кроме того, конкретизируя состав и событие административных правонарушений заказчиками в сфере государственных и муниципальных заку-

пок, законодатель не учёл ряд иных средств и способов, благодаря которым на сегодняшний день активно устраняются потенциальные и добросовестные участники торгов, а контракты заключаются с нужными поставщиками.

Как следует из правоприменительной практики антимонопольного органа причиной ограничения конкуренции, уменьшения количества потенциальных участников закупок и, как следствие, устранения конкурентной борьбы между всеми заинтересованными лицами, также является установление заказчиками следующих формальных «ловушек».

Во-первых, составляются бессмысленно сложные для восприятия инструкции по заполнению заявки, форма и структура которых не позволяет установить взаимосвязь между порядком чтения символов, знаков и показателями товаров, подлежащих указанию в составе заявки, в связи с чем участникам закупки не представляется возможным надлежащим образом заполнить и сформировать её для участия в закупке без возникновения каких-либо ошибок технического характера, что в свою очередь приводит к признанию таких заявок не соответствующими установленным заказчиком требованиям.

Разумеется, положения таких инструкций направлены не на надлежащее определение подрядчика, а на введение участников закупки в заблуждение, что влечёт ограничение доступа к участию в закупках, поскольку искусственно усложняется процесс заполнения сведений о конкретных показателях. Излишняя детализация инструкции по заполнению заявки, равно как и ее отсутствие, значительно усложняет процесс заполнения сведений о конкретных показателях и создаёт формальные основания для отказа участникам в допуске к участию в закупке.

Подтверждением изложенных доводов являются в том числе результаты проведенного электронного аукциона с реестровым № 0131300041021000059 на поставку мебели для обеспечения муниципальных нужд по строительству общеобразовательной школы, в ходе проведения которого заинтересованными лицами было подано 4 запроса о даче разъяснений положений документации об электронном аукционе, связанных непосредственно с инструкцией, но даже подобные активные действия со стороны добросовестных хозяйствующих субъектов не позволили им надлежащим образом составить заявки, в связи с чем они были признаны несоответствующими требованиям по формальным основаниям.

Во-вторых, заказчиками в некоторых случаях также осуществляется абсолютно некорректное описание объектов закупок, в связи с чем по утвержденным характеристикам подходящий товар на соответствующем товарном рынке отсутствует. Изложенное в таких случаях свидетельствует о противоречивости потребностей заказчиков в качественных показателях закупаемых объектов.

Подобные действия приводят к тому, что хозяйствующие субъекты, осуществляющие предпринимательскую деятельность на том или ином то-

варном рынке, ознакомившись с закупочной документацией, в которой прописаны характеристики несуществующего товара, полагают, что в действительности товар с установленными заказчиком характеристиками имеется у ряда компаний-конкурентов, в связи с чем отказываются от участия в подобных закупках и не обращаются в контрольный орган с жалобами. В результате на данные торги заявляется единственный поставщик, по мнению автора, сговорившийся с заказчиком, который формально в направляемой заявке указывает технические характеристики, утвержденные последним, а фактически после заключения контракта поставляет иной товар, не соответствующий им.

В данном случае примерами рассматриваемых проблем могут послужить недействующие редакции положений документации электронных аукционов с реестровыми №№ 0131300007921000032, 0131300027821000040 на выполнение работ по модернизации уличного освещения, изучив которые, на основании поступивших жалоб от потенциального участника торгов, комиссия антимонопольного органа в ходе всестороннего и полного мониторинга свободных источников выявила факт отсутствия каких-либо светильников с указанными заказчиками характеристиками и реализуемыми хозяйствующими субъектами, в связи с чем признала их обоснованными и выдала соответствующие предписания об устранении допущенных нарушений.

Учитывая изложенное, является недостаточно корректным привлечение должностных лиц заказчиков к административной ответственности в соответствии с частью 4.1 статьи 7.30 КоАП РФ, поскольку утверждение документации, из которой следует, что надлежащее исполнение контракта не представляется возможным в силу отсутствия на товарных рынках закупаемой продукции, приводит не к ограничению количества участников закупки, а к невозможности участия в торгах всех добросовестных хозяйствующих субъектов, которыми не направляются заявки с указанием недостоверных характеристик объектов, планируемых к поставке.

Кроме того, с целью обеспечения победы нужному поставщику заказчиками в закупочной документации также устанавливаются затруднительные условия исполнения контракта, которые выражаются в необоснованно коротких сроках на выполнение комплекса работ или их отдельных этапов.

Так, органами местного самоуправления в ходе проведения электронных аукционов с реестровыми №№ 0131300016021000088 и 0131300061821000002 соответственно на выполнение работ по модернизации уличного освещения при общем сроке исполнения контрактов 90 и 36 календарных дней было установлено требование о заключении победителем договора на допуск к электрическим сетям с сетевой организацией в течение 2 календарных дней с момента их заключения.

Следовательно, в случае если контракты по результатам проведенных торгов были бы заключены в крайние рабочие дни, то у победителей отсутствовала бы объективная возможность исполнения подобных требований, в

связи с чем индивидуальным предпринимателем были направлены жалобы в антимонопольный орган, который, изучив позицию сторон, решениями по делам № 036/06/64-746/2021 и № 036/06/64-780/2021 признал в действиях заказчиков нарушения положений Закона о контрактной системе и выдал предписания об их устранении.

Поскольку рассматриваемые нарушения в сфере закупок (утверждение сложной для восприятия инструкции, некорректное описание объекта закупки, установление затруднительных условий исполнения контракта) со стороны заказчиков в действующей редакции КоАП РФ не конкретизированы, уполномоченными на составление протокола должностными лицами антимонопольного органа возбуждаются дела об административных правонарушениях в соответствии с частью 4.2 статьи 7.30 КоАП РФ, согласно которой утверждение документации с нарушением требований, за исключением случаев, предусмотренных частями 4 и 4.1, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере трех тысяч рублей.

Полагаю, что для заказчиков, преследующих цель в нарушение положений действующего законодательства заключить государственный или муниципальный контракт с определенным хозяйствующим субъектом, допущение не конкретизированных в КоАП РФ видов правонарушений в области закупок существенно выгоднее.

При этом данный пробел в законодательстве связываю с тем, что, как указано ранее, законодателем не были учтены всевозможные методы и пути реализации заказчиками ограничивающих конкуренцию соглашений, которые не всегда могут быть выявлены антимонопольным органом.

Результаты

Значение контрактной системы в последнее время возрастает. Благодаря ей должен осуществляться эффективный расход финансовых ресурсов государства. Проведенный анализ возможных путей злоупотребления государственными и муниципальными заказчиками своими должностными положениями при организации торгов позволяет констатировать тот факт, что повышение эффективности закупочной деятельности на данный момент времени является актуальной проблемой.

Принятие управленческих решений сопряжено с многообразными рисками, природа которых не до конца изучена современной наукой, но имеет существенное практическое значение в контексте минимизации различного рода потерь, лишений и ограничений.

В условиях объективной неопределенности усиливается потребность в эффективной и достоверной оценке фактической и потенциальной ситуации, с которой сталкиваются как субъекты предпринимательской деятельности, так и должностные лица государственных и муниципальных заказчиков, с точки зрения рискованной составляющей.

Важность рассматриваемого вопроса бесспорна, поскольку от этого зависят не только экономия бюджетных средств, но и решение таких страте-

гических задач, как развитие малого и среднего бизнеса, борьба с теневой экономикой и, наверное, самое главное – доверие граждан к государственным институтам.

Президент Российской Федерации В.В. Путин на заседании Государственного совета по вопросу развития конкуренции 5 апреля 2018 года, при освещении вопроса о развитии антимонопольного законодательства в странах с развитой экономикой, отметил: «картельные сговоры, как правило, не происходят сами по себе, это не только и не столько сговоры на рынке между конкретными хозяйствующими субъектами, как правило, там замешаны и органы государственной власти».

Автор считает, что административная санкция, предусмотренная частью 4.2 статьи 7.30 КоАП РФ в виде фиксированного штрафа в размере 3000 рублей, значительно отличается от санкции, предусмотренной частью 4 и 4.1 названной статьи в силу того, что законодателем подразумевались данные правонарушения, существенно не влияющими на результаты закупки и уровень конкуренции при их проведении.

Изложенное позволяет прийти к выводу о необходимости совершенствования административных механизмов, сдерживающих заказчиков от рассматриваемых нарушений в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.

Заключение

Исходя из положений Закона о контрактной системе, направленных на создание равных условий участия в закупках для всех хозяйствующих субъектов, запрещается сознательное установление потенциальным участникам закупки «ловушек», призванных «сработать избирательно» и по формальным основаниям не допустить негодных участников либо в принципе создать условия, при которых добросовестный участник соответствующего рынка (разумно оценив требования документации) по объективным причинам откажется от участия в торгах, заведомо понимая обреченность намерения стать победителем.

В октябре 2019 года Председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ В.И. Матвиенко отмечала, что негативную роль в неэффективности госзакупок играет «...перегруженность и нестабильность контрактного законодательства», подчеркнув, что, как говорят специалисты, нормативное поле контрактной системы уже напоминает «минное поле».

По мнению экспертов НИУ «Высшая школа экономики», оценку эффективности государственных закупок необходимо осуществлять как с учетом стандартных показателей качества закупочной деятельности: уровень экономии и уровень конкуренции на торгах, так и с использованием новых метрик: результативность закупок, качество контрактов и уровень несостоявшихся закупок.

Проведенный анализ поведения заказчиков позволяет прийти к выводу о том, что «разминированию» контрактной системы помимо множе-

ства проводимых реформ способствует уточнение административной ответственности за конкретные нарушения в сфере закупок (утверждение сложной для восприятия инструкции, некорректное описание объекта закупки, установление затруднительных условий исполнения контракта), приводящие к введению в заблуждение добросовестных участников закупок и снижению эффективности проведения торгов.

А.Ю. Кинев и О.П. Франскевич указывают, что достижению целей противоправной деятельности картеля способствуют злоупотребления со стороны государственных заказчиков [10].

В рассматриваемом случае обоснованность разумности введения названных новелл в действие подтверждается увеличением количества проводимых закупок, которые подвержены картелям, что является свидетельством недостаточной эффективности имеющихся у ФАС России и её территориальных органов мер противодействия данному виду нарушений.

Следовательно, нужны более эффективные меры по недопущению любых нарушений в сфере закупок, в том числе со стороны государственных и муниципальных заказчиков, действия которых порой вводят в заблуждение добросовестных хозяйствующих субъектов.

В заключение согласимся с мнением ряда авторов о том, что общая задача – сделать так, чтобы коррупционные схемы закупок как можно быстрее ушли в прошлое, а алгоритмы закупок стали максимально прозрачными [7].

Список источников

1. Беляева О.А. Каким быть торгам в «новом» Гражданском кодексе РФ? // *Журнал российского права*, 2013, no. 2, с. 110-116.
2. Борисова Е.В. Роль государственных закупок в формировании инновационной экономики России // *Интеллект. Инновации. Инвестиции*, 2015, no. 2, с. 11-15.
3. Борисова Е.Р. Контрактная система государственных закупок как инструмент развития российской экономики // *Вестник Российского университета кооперации*, 2016, no. 1 (23), с. 21-24.
4. Брагинский М.И. Конкурс // *Хозяйство и право. Приложение к №5*, 2005, с. 5.
5. Вавилин Е.В. Принцип эффективности в механизме закупок для государственных и муниципальных нужд // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*, 2020, no. 3 (134), с. 113-119.
6. Горчакова М.С. Принципы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // *Ius Publicum et Privatum*, 2021, no. 1 (11), с. 107-111.
7. Егоров В.А., Макаров И.Н., Сигова М.В. Коррупция в обществе как угроза экономической безопасности // *Успехи современной науки*, 2016, т. 1, no. 5, с. 87-92.
8. Змиевский Д.В. Проблемные аспекты механизма гражданско-правовой ответственности сторон государственного (муниципального) контракта // *Право и практика*, 2015, no. 2, с. 77-85.
9. Истомин В.Г. Юридическая сущность и проблемы реализации отдельных полномочий антимонопольного органа по защите прав и законных интересов участников торгов // *Конкурентное право*, 2015, no. 1, с. 40-43. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.04.2022).
10. Кинев А.Ю., Франскевич О.П. Классификация антиконкурентных соглашений при проведении торгов // *Журнал предпринимательского и корпоративного права*, 2017, no. 3, с. 8-15; Фран-

скевич О.П., Игошин А.В. О соучастии в картеле // *Юрист*, 2017, no. 13, с. 4-10.

11. Костюченко А.Г. Применение механизма электронных торгов в России в целях предотвращения сговора // *Бизнес, менеджмент и право*, 2014, no. 2 (30), с. 50-54.

12. Кристофер Х. Бовис. Государственные закупки в ЕС // *Публичные закупки в зарубежных странах: динамика правового регулирования: монография* / отв. ред. О.А. Беляева, В.А. Вайпан, К.В. Кичик. Москва, Юстицинформ, 2017.

13. Новоселова Л.А. *Публичные торги в рамках исполнительного производства*. Москва, 2006, с. 19.

14. Панова И.В. Законодательство о государственных закупках: история вопроса и актуальные проблемы правоприменения // *Государство и право*, 2015, no. 4, с. 7.

15. Федорова И.Ю., Пипия Ю.С. Организация системы государственных закупок в Японии и возможность применения опыта в России // *МИР (Модернизация. Инновации. Развитие)*, 2021, т. 12, no. 1.

ACTUAL PROBLEMS OF ABUSE AND APPLICATION OF SCHEMES BY CUSTOMERS: CAUSES AND THEIR ELIMINATION

Melkumyan Hamlet Mherovich^{1,2}, preference control consultant, postgraduate student

¹ Federal Antimonopoly Service, Sadovaya-kudrinskaya St., 11, Moscow, Russia, 125993; e-mail: g.melkumyan@mail.ru

² Voronezh State University, Universitetskaya Sq., 1, Voronezh, Russia, 394018

Importance: actions of customers responsible for compliance of procurement documentation with the provisions of legislation in the field of procurement for state and municipal needs. *Purpose:* in modern conditions, the issue of the effectiveness of spending budget funds, including through the contract system, is acute, therefore, special attention must be paid to the problem of corruption and strengthening the administrative mechanisms that are aimed at to counter customer abuse in the area under study. *Research design:* the methodological approach to the analysis includes three stages. At the first stage, the author investigates the process of reforming legislation in the field of procurement for state and municipal needs, including their transition to electronic trading platforms. The second stage includes an analysis of illegal actions on the part of customers during the bidding period with the full-time participation of representatives of economic entities, the author gives an assessment of the effectiveness of the transition to conducting competitive procedures in electronic form. At the third stage, the author considers administrative mechanisms that stimulate customers to comply with the provisions of the legislation in the field of procurement. However, during the monitoring conducted on the official website of the Unified Information System in the field of procurement, actual problems in the field of procurement were identified, the elimination of which the reforms carried out by the state did not contribute. The conducted research allows the author to come to the conclusion that it is necessary to clarify the administrative responsibility for certain offenses in the field of procurement on the part of customers. *Results:* the article contains the revealed ways of abuse and use of illegal schemes by state and municipal customers when preparing documentation for bidding. Conclusion reached that the use of administrative fines disproportionate to the committed offense does not allow preventing the commission of similar offenses by unscrupulous customers in the future, in this regard, the State needs to improve administrative mechanisms, the end result of

which, according to the author, will be, among other things, the expansion of the potential circle of participants in competitive procedures.

Keywords: contract system, government procurement, customers, purchase object, characteristics of the purchase object, terms of reference.

References

1. Belyaeva O.A. Kakim byt torgam v «novom» Grazhdanskom kodekse RF? [What should be the bidding in the «new» Civil Code of the Russian Federation?]. *Journal of Russian Law*, 2013, no. 2, pp. 110-116. (In Russ.)
2. Borisova E.V. Rol gosudarstvennyh zakupok v formirovanii innovatsionnoi ekonomiki Rossii [The role of public procurement in the formation of the innovative economy of Russia]. *Intellect. Innovation. Investment*, 2015, no. 2, pp. 11-15. (In Russ.)
3. Borisova E.R. Kontraktnaya sistema gosudarstvennyh zakupok kak instrument razvitiya rossiiskoi ekonomiki [The contract system of public procurement as a tool for the development of the Russian economy]. *Vestnik of the Russian University of Cooperation*, 2016, no. 1 (23), pp. 21-24. (In Russ.)
4. Braginsky M.I. Konkurs [Competition]. *Economy and law. Appendix to No. 5*, 2005, p. 5. (In Russ.)
5. Vavilin E.V. Printsip effektivnosti v mekhanizme zakupok dlya gosudarstvennyh i munitsipalnyh nuzhd [The principle of efficiency in the mechanism of procurement for state and municipal needs]. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii*, 2020, no. 3 (134), pp. 113-119. (In Russ.)
6. Gorchakova M.S. Printsipy kontraktnoi sistemy v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i munitsipalnyh nuzhd [Principles of the contract system in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs]. *Ius Publicum et Privatum*, 2021, no. 1 (11), pp. 107-111. (In Russ.)
7. Egorov V.A., Makarov I.N., Sigova M.V. Korruptsiya v obshchestve kak ugroza ekonomicheskoi bezopasnosti [Corruption in society as a threat to economic security]. *Uspekhi sovremennoi nauki*, 2016, Vol. 1, no. 5, pp. 87-92. (In Russ.)
8. Zmievisky D.V. Problemnye aspekty mekhanizma grazhdansko-pravovoi otvetstvennosti storon gosudarstvennogo (munitsipalnogo) kontrakta [Problematic aspects of the mechanism of civil liability of the parties to the state (municipal) contract]. *Pravo I praktika*, 2015, no. 2, pp. 77-85. (In Russ.)
9. Istomin V.G. Yuridicheskaya sushchnost i problemy realizatsii otdelnykh polnomochii antimonopolnogo organa po zashchite prav i zakonnyh interesov uchastnikov torgov [The legal essence and problems of the implementation of certain powers of the antimonopoly authority to protect the rights and legitimate interests of bidders]. *Konkurentnoe pravo*, 2015, no. 1, pp. 40-43. SPS «ConsultantPlus» (accessed: 04.25.2022). (In Russ.)
10. Kinev A.Yu., Franskevich O.P. Klasifikatsiya antikontekstnykh soglashenii pri provedenii torgov [Classification of anticompetitive agreements during bidding]. *Journal of Entrepreneurial and corporate law*, 2017, no. 3, pp. 8-15; Franskevich O.P., Igoshin A.V. [On complicity in the cartel]. *Lawyer*, 2017, no. 13, pp. 4-10. (In Russ.)
11. Kostyuchenko A.G. Primenenie mekhanizma elektronnyh torgov v Rossii v tselyah predotvrashcheniya sgovora [Application of the electronic bidding mechanism in Russia in order to prevent collusion]. *Business, management and law*, 2014, no. 2 (30), pp. 50-54. (In Russ.)
12. Christopher H.B. *Gosudarstvennye zakupki v ES* [Public procurement in the EU]. Public procurement in foreign countries: dynamics of legal regulation: monograph, ed. by O.A. Belyaeva, V.A. Vaypan, K.V. Kichik. Moscow, Justicinform, 2017. (In Russ.)
13. Novoselova L.A. *Publichnye torgi v ramkah ispolnitelnogo proizvodstva* [Public auctions within the framework of enforcement proceedings]. Moscow, 2006, p. 19. (In Russ.)

14. Panova I.V. Zakonodatelstvo o gosudarstvennyh zakupkah: istoriya voprosa i aktualnye problemy pravoprimereniya [Legislation on public procurement: the history of the issue and current problems of law enforcement]. *State and law*, 2015, no. 4, p. 7. (In Russ.)

15. Fedorova I.Yu., Pipia Yu.S. Orga-

nizatsiya sistemy gosudarstvennyh zakupok v Yaponii i vozmozhnost primeneniya opyta v Rossii [Organization of the public procurement system in Japan and the possibility of applying experience in Russia]. *MIR (Modernization. Innovation. Development)*, 2021, Vol. 12, no. 1. (In Russ.)