



Центр
перспективных
управленческих
решений

Система государственных закупок в России: конкуренция против качества?

Аналитическая записка

Исполнители:

Центр перспективных
управленческих решений

Антикоррупционный
центр НИУ ВШЭ

Авторы:

Алексей Конов,
Иван Бегтин
Наталья Горбачева,
Анастасия Добровольская,
Ольга Маскалева.

Редактор:

Михаил Комин

Система государственных закупок в России: конкуренция против качества?

/ А. Конов, И. Бегтин, Н. Горбачева и др.; под ред. М. Комина; Центр перспективных управленческих решений. — М.: ЦПУР; Антикоррупционный центр НИУ ВШЭ, 2019. — 64 с. — (Серия «Аналитические записки по вопросам государственного управления»).

Центр перспективных управленческих решений и Антикоррупционный центр НИУ ВШЭ

представляют аналитическую записку о текущем состоянии системы государственных закупок в России и возможным подходам к ее реформированию, основанную на исследовании типичных практик (приемах) организации недобросовестного взаимодействия между заказчиком и участником закупки

Центр перспективных управленческих решений —

аналитический и исследовательский центр, созданный в 2018 году для продвижения в России принципов доказательной политики (evidence-based policy making), а также, для поддержки разработки и имплементации изменений, направленных на повышение эффективности системы государственного управления, включая изменения, происходящие на фоне цифровой трансформации экономики, политики и общества.

Центр исследует проблемы системы государственного управления и политэкономических институтов в России и других странах на территории бывшего СССР, готовит аналитические доклады, обзоры и записки, знакомит с результатами этих исследований органы государственной власти, представителей бизнеса, академического и экспертного сообществ.

Контакты:


г.Москва,
Газетный переулок, дом 3-5,
Автономная некоммерческая
организация
**“Центр перспективных
управленческих решений”**

E-mail:

m.komin@cpur.ru
www.cpur.ru



Содержание

 Основные результаты (Executive Summary)	4
1. Некоторые характеристики системы государственных закупок в России	8
2. Типовые недолжные приемы при организации и проведении государственной закупки	11
2.1. Источники выявления недолжных приемов	12
2.2. 100 основных недолжных приемов: анализ и причины использования	13
3. Типовые сценарии осуществления закупки	17
3.1. Сценарий 1. Низкостоимостная, качественная, конкурентная, некоррупцированная закупочная деятельность	18
3.2. Сценарий 2. Низкостоимостная, некачественная, конкурентная, некоррупцированная закупочная деятельность	19
3.3. Сценарий 3. Низкостоимостная, качественная, неконкурентная, некоррупцированная закупочная деятельность	19
3.4. Сценарий 4. Дорогостоящая, качественная, неконкурентная, некоррупцированная закупочная деятельность	19
3.5. Сценарии 5–7. Коррупцированные закупки	20
3.6. Сценарий 8. Дорогостоящая, некачественная, неконкурентная, коррупцированная закупочная деятельность	21
4. Особенности текущего регулирования закупок: конфликт между конкуренцией и качеством	23
4.1. Конкуренция	23
4.2. Качество	27
5. Рекомендации по реформированию системы закупок в России	29
5.1. Рамочный закон о госзакупках: постепенное выхолащивание	29
5.2. Внедрение модели «очагового»	30
5.3. Сценарии долгосрочного развития системы государственных закупок	33
ПРИЛОЖЕНИЕ	35

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ (EXECUTIVE SUMMARY)

В существующей системе государственных закупок в России оборачивается сумма, составляющая треть российского внутреннего валового продукта. При этом на рынке госзакупок доминирует небольшая группа крупных игроков, которые получают большинство высокостоймых контрактов. Несмотря на серьезную реформу закупочного законодательства в 2013 году, и специальный акцент (фокус) законодательства на поддержание конкуренции на рынке госзаказа, **устойчивого роста уровня конкуренции в госзакупках не происходит**. В 2017–2018 годах более 50% закупок совершены с участием единственного поставщика (с учетом количества несостоявшихся закупок).

Проведенное исследование **выявило недолжные приемы (всего 100)**, которые применяют заказчики и поставщики для получения наиболее выгодного для себя результата закупки. Недолжные приемы рассматриваются с двух сторон. С одной стороны, заказчик использует их для получения незаконной личной выгоды, а с другой — и для вполне добросовестных целей: повысить качество итогового результата закупки, успеть провести закупку в установленный короткий срок или скорректировать изначальное техническое задание с учетом изменившихся приоритетов.

Как показал анализ, недолжные приемы создаются, поддерживаются и остаются устойчивы к воздействию антикоррупционного законодательства.

Для этого есть следующие причины:

- 1)** стимулы к применению недолжных приемов даже добросовестным заказчиком заложены в самом закупочном законодательстве: акцент на ценовой конкуренции, а не на качестве поставляемых работ, товаров, услуг, требование возвращать бюджетные средства, не освоенные в текущем календарном году, общее усложнение закупочной процедуры, стремление заказчика укрупнить закупку;
- 2)** неэффективность действующего подхода по контролю за сферой закупок, который подразумевает выборочное рассмотрение жалоб и фрагментарные проверки. Недолжные приемы применяются в таком масштабе, что эффективным методом может стать только создание продвинутой автоматизированной системы контроля.

Сегодня характер закупки почти всегда зависит от приоритетов заказчика.

При организации закупки приоритетом для заказчика является **одна или несколько основных целей:**

- **стоимостная эффективность закупки** — экономия средств, недопущение необоснованного завышения начальной максимальной цены контракта и итоговой стоимости приобретаемых товаров, работ, услуг;
- **конкурентность закупки** — открытый доступ к закупкам и обеспечение максимального выбора, в том числе по цене и качеству;
- **качество и обоснованность закупки** — надлежащее качество поставляемых товаров работ и услуг и их реальная востребованность;
- **потенциальная коррупционность закупки** — возможность извлечь личную выгоду при выполнении закупки.

От конкретной цели зависит итоговый сценарий проведения закупки. В российских условиях наиболее часто встречаются **8 сценариев**, которые можно условно разделить на зеленую, желтую и красную зоны в зависимости от степени их соответствия государственным и общественным интересам (рисунок 1).

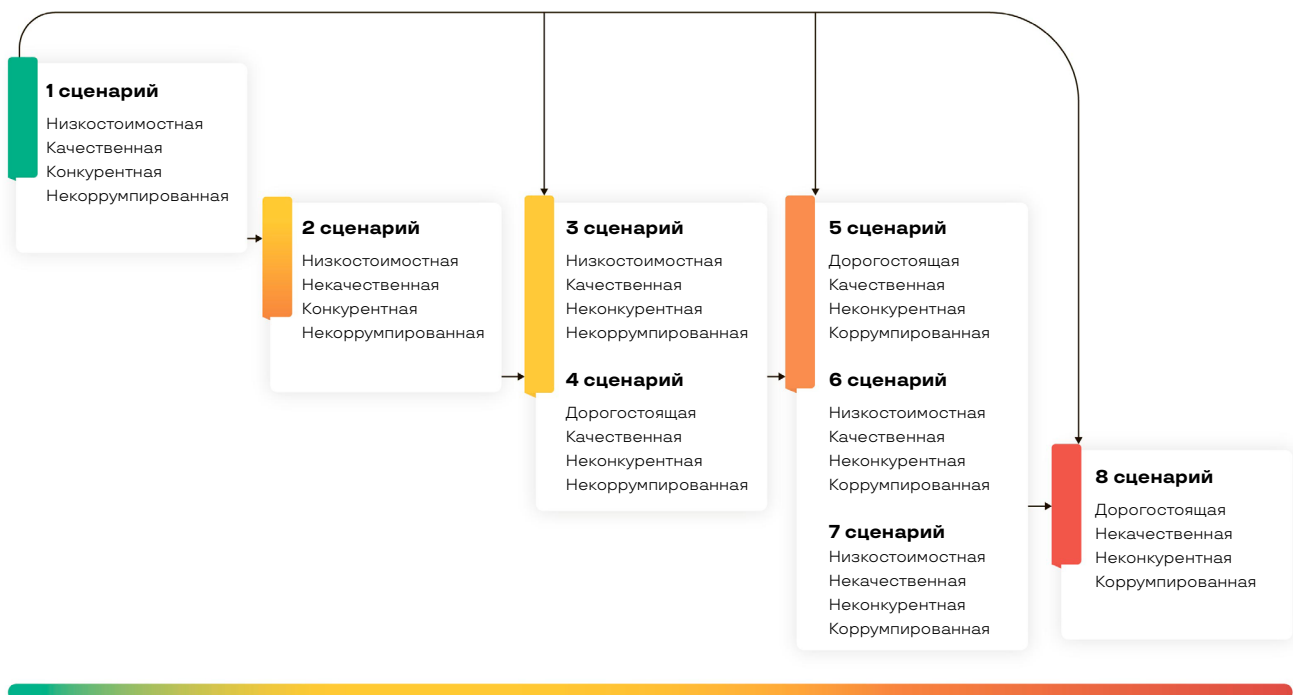


Рисунок 1. Соотношение различных сценариев закупок

Для системы закупок в целом важно, какая цель приоритетна для государства. Сегодня очевиден **акцент на конкуренцию** в качестве главной цели. Об этом свидетельствуют:

- использование уровня конкуренции в качестве одного из ключевых показателей при мониторинге закупок;
- предпочтение аукциону при проведении закупочных процедур;
- особая роль антимонопольной службы — основного контрольно-надзорного органа в сфере закупок;
- преобладание метода контроля посредством рассмотрения жалоб, а не проактивных действий контрольно-надзорных органов.

При этом в России многие рынки не являются высококонкурентными, чему способствует целый **ряд факторов, ограничивающих конкуренцию**:

- объективно низкий спрос на товары, работы и услуги специальных типов на нескольких рынках;
- объективно низкое предложение товаров, работ и услуг определенных типов;
- рациональный консерватизм добросовестных заказчиков, стремящихся заключать контракты с проверенными поставщиками из-за угрозы потери нужного качества или рисков уголовного преследования (как для заказчика, так и для поставщика);
- распространенность закупок, осуществляемых при наличии конфликта интересов и коррупции.

В итоге существующее регулирование делает акцент на поддержке уровня конкуренции, но на многих рынках реальная конкуренция все равно отсутствует. Следовательно, **качество закупаемых товаров, работ и услуг закономерно снижается**. Причины этого следующие.

Во-первых, качественные поставщики избегают участия в госзакупках в силу специфики данной деятельности:

- Сфера закупок пользуется сомнительной репутацией (из-за коррупции и/или распределения контрактов между конкретными поставщиками).
- Сами закупочные процедуры чрезвычайно сложны и трудоемки, причем во многом из-за условий действующего законодательства.

- Преобладает конкуренция по цене, а не по качеству, а конкурирующие с качественными поставщиками организации в основном неспособны предоставлять товары, работы или услуги высокого качества.
- Конкуренция приоритетна с точки зрения контрольно-надзорных органов в сфере закупок, а это повышает риски применения мер ответственности вплоть до уголовных, даже если заказчик и поставщик действуют добросовестно.

Во-вторых, действующее законодательство зачастую вынуждает заказчика выбирать между качеством поставляемых ТРУ и точным выполнением установленных требований. Также законодательство не учитывает особенностей сложных закупок, например необходимости продолжать аналогичные закупки в дальнейшем, целесообразности закупок по гибкому техническому заданию и т.д.

Поскольку действующая система регулирования закупок не обеспечивает ни должного уровня реальной конкуренции поставщиков, ни высокого качества результатов закупки, очевидна необходимость **существенного реформирования**. На наш взгляд, основу реформирования должны составить **два ключевых подхода**:

1) Отказ от идеи разработать единую закупочную процедуру, подходящую для всех рынков, и кардинально переработать закон о госзакупках (44-ФЗ). Поскольку рынки государственного и корпоративного заказа существенно различаются по уровню конкуренции, распространенности коррупции, доле государственного заказа и иным параметрам, новый общий закон не позволит решить проблем с коррупцией и общей неэффективностью процедуры закупок.

2) Постепенное развитие специализированного («очагового») регулирования сферы закупок. В будущем законодательство должно предусматривать уникальные условия для отдельных рынков в зависимости от поставляемых товаров, работ или услуг. Подобное регулирование возможно на рынке ИТ-услуг, лекарственных препаратов и медицинских изделий, образовательных услуг и т.д. Специализированное регулирование целесообразно внедрять посредством пилотных проектов. Первым шагом должна стать детальная диагностика наиболее приоритетных рынков, которые предполагается развивать. В дальнейшем предполагается выработка адресных регуляторных решений для каждого рынка.

1. Некоторые характеристики системы государственных закупок в России

Государственные закупки в России регулируются несколькими федеральными законами, среди них ключевое значение имеют:

- Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (44-ФЗ);
- Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (223-ФЗ);
- Федеральный закон от 29.12.2012 N 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

Положения указанных федеральных законов развиваются в многочисленных подзаконных нормативных правовых актах.

Ежегодно по заключенных по 44-ФЗ и 223-ФЗ заключаются государственные контракты на 22–24 трлн руб., что соответствует примерно трети объема российского ВВП. В октябре 2019 года на портале Единой информационной системы государственных закупок (ЕИС) числилось 139 000 государственных заказчиков, разместивших госконтракты. 293 контракта (19,1% контрактующих средств) заключено на сумму свыше 1 млрд руб. Хотя бы один контракт получили более 220 000 поставщиков. Между поставщиками госконтракты оказались распределены следующим образом:

- **5% поставщиков (10 995 компаний)** получили 82,84% всех контрактующих средств;
- **80% поставщиков (175 284 компании)** – 4,48%;
- **15% поставщиков (32 866 компаний)** – 12,65%.

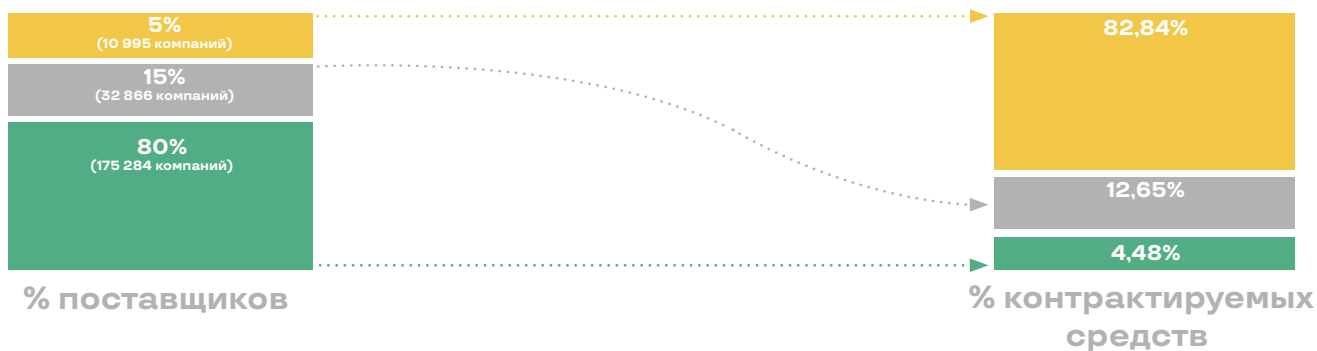


Рисунок 2. Распределение объема контрактующих средств через ЕИС по трем группам поставщиков (январь-октябрь 2019 года)¹

1. Источник: расчеты авторов текста

С 2014 года государственные закупки преимущественно выполняются в форме электронного аукциона (рисунок 3), например в 2018 году аукцион применялся к 68,2% закупок. Теряет популярность открытый конкурс.

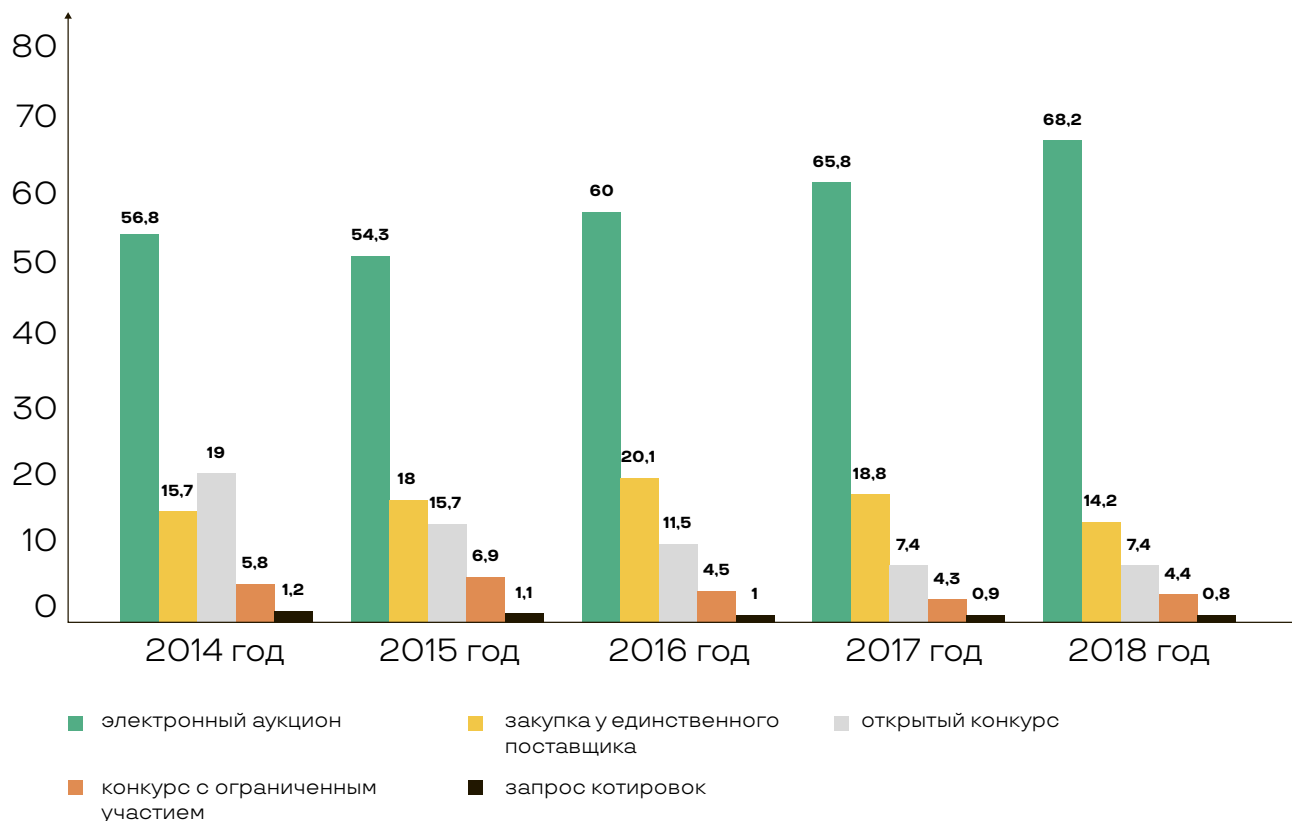


Рисунок 3. Распределение объема закупок в зависимости от способа их осуществления (2014–2018 годы) ²

Несмотря на то, что количество закупок у единого поставщика (по 44-ФЗ) удалось резко сократить при изменении ключевого регулирующего закупки законодательного акта (94-ФЗ утратил силу в 2013 году, вместо него был принят 44-ФЗ), к 2018 году их количество практически приблизилось к значению в 2011–2013 годах (рисунок 4).

2. Отчет по экспертно-аналитическому мероприятию «Мониторинг государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2018 год» / Счетная палата Российской Федерации. М., 2019. URL: <http://audit.gov.ru/activities/control/%D0%9E%D0%A2%D0%A7%D0%95%D0%A2%20%D0%93%D0%9E%D0%A1%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%A3%D0%9F%D0%9A%D0%98.pdf>.

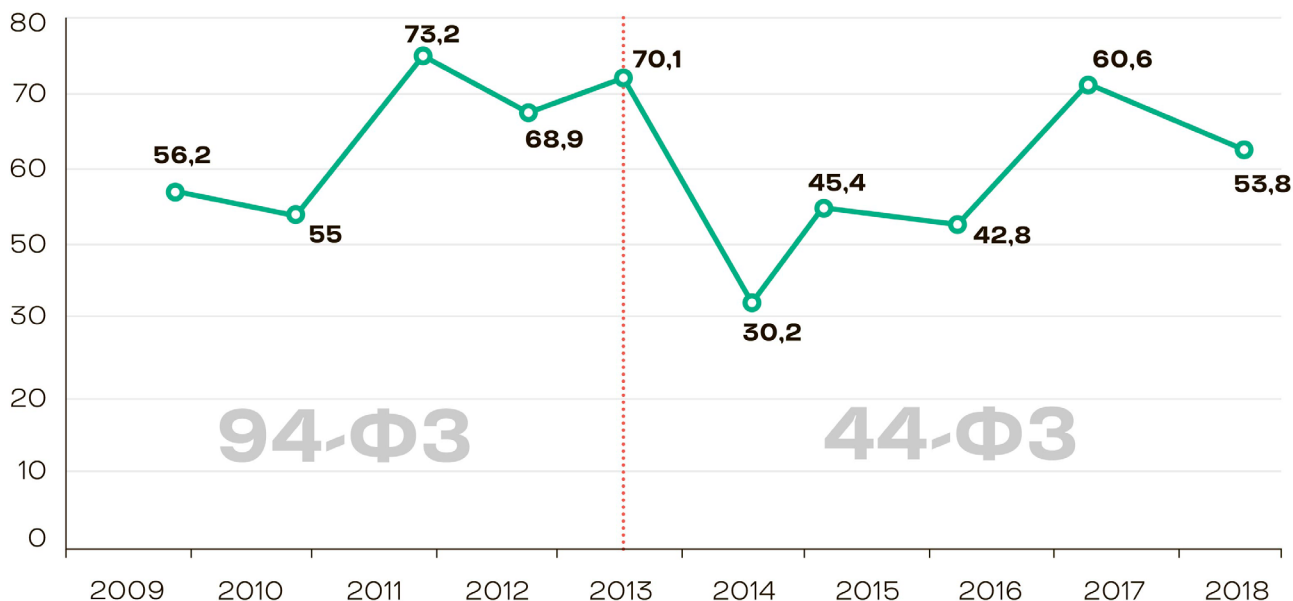


Рисунок 4. Динамика закупок у единственного поставщика в 2009–2018 годах, % к общему объему; с учетом несостоявшихся закупок³

О низком уровне конкуренции на конкретном рынке свидетельствует как доля объема закупок у единственного поставщика (с учетом количества несостоявшихся закупок), так и среднее количество заявок от организаций на один контракт (лот). В 2018 году в среднем на одну закупку, регулируемую 44-ФЗ, претендовали 2,94 организации, в 2017 — 2,97⁴. Важно учитывать, что методика расчета среднего количества заявок от организаций на один контракт (лот) не требует рассмотрения аффилированности между собой организаций, подающих заявку на участие в одной и той же закупке. Далее мы покажем, что доля такой фиктивной конкуренции в общей конкуренции может быть достаточно высока.

В качестве дополнительного индикатора низкой конкуренции в сфере закупок можно рассматривать соотношение объемов закупок по 44-ФЗ и 223-ФЗ, т.к. в 223-ФЗ содержится намного меньше ограничений на закупку у единственного поставщика, чем в 44-ФЗ. В 2018 году закупки по 223-ФЗ составили 24,2 трлн руб., или 23,4% ВВП России, тогда как закупки по 44-ФЗ — 6,8 трлн руб., или 6,6% ВВП соответственно.

Выводы:

Текущая система государственных закупок:

- занимает одну треть объема российского ВВП;
- характеризуется доминированием небольшого числа крупных игроков, которые получают большинство высокостоймых контрактов;
- низкоконкурентна, т.к. доля закупок по 223-ФЗ в общем объеме крайне не высока, на закупки по 44-ФЗ в более, чем 50% случаев выходит только одна организация, а действующие системы расчета уровня конкуренции не анализируют аффилированность организаций, участвующих в одной закупке.

³ Там же.

⁴ Там же.

2. Типовые недолжные приемы при организации и проведении государственной закупки

Действующий режим регулирования закупочной сферы отводит заказчику ключевую роль. В соответствии с законами заказчик:

- оценивает и формулирует потребность в тех или иных товарах, работах или услугах (ТРУ) и устанавливает требования к ним;
- определяет способ закупки и готовит соответствующую документацию;
- непосредственно проводит закупочные процедуры;
- определяет победителя в ходе конкурентных процедур, контролирует качество и осуществляет приемку поставляемых ТРУ.

Заказчик находится под надзором государственных органов, выполняющих различные контрольно-надзорные функции в сфере закупок (Федеральной антимонопольной службы России, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, Счетной палаты РФ и др.). Поэтому при анализе процесса организации и проведения государственных закупок мы посчитали целесообразным посмотреть на него именно **«глазами» заказчика.**

Основным объектом анализа являются способы манипулирования закупочными процедурами. Заказчики используют их как для организации коррупционных взаимодействий, так и для достижения иных, зачастую вполне допустимых целей. Эти манипулятивные практики мы назвали **недолжными приемами.** Такое не вполне стандартное название обусловлено двойственной природой данных действий. С одной стороны, заказчики повсеместно используют их для извлечения незаконной личной выгоды, сами способы предполагают ограничение конкуренции, завышение начальной максимальной цены контракта (НМЦК), закупку ненужных ТРУ или повторную закупку – действия, на предотвращение которых во многом ориентировано законодательство о контрактной системе. С другой стороны, способы манипулирования не всегда ориентированы на коррупцию, и формально едва ли могут быть названы незаконными, поскольку нет однозначного состава правонарушения.

2.1. Источники выявления недолжных приемов

Для выявления и классификации типовых недолжных приемов мы изучили существующую нормативную и отчетную документацию:

1) документы Счетной палаты Российской Федерации:

- СГА 302. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля)⁵;
- Методические рекомендации Счетной палаты Российской Федерации по проведению аудита в сфере закупок⁶;
- Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации» (утв. решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28.03.2018 № 12К (1233));
- Бюллетени Счетной палаты Российской Федерации за 2017–2018 годы⁷ Информация по результатам проведенных Счетной палатой Российской Федерации контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в части, касающейся вопросов противодействия коррупции, в 2014–2018 годах;

2) источники, содержащие сведения о применении мер уголовной ответственности за преступления в сфере закупок и о деятельности органов прокуратуры по выявлению нарушений законодательства в сфере закупок:

- информационно-аналитические материалы Следственного комитета Российской Федерации о реализации мер по предупреждению и пресечению «откатов», по выявлению и устранению коррупционных проявлений при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд;
- информационно-аналитические справки Генеральной прокуратуры Российской Федерации о ходе реализации мероприятий по противодействию преступлениям и правонарушениям в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд;
- судебные решения о применении мер уголовной ответственности за преступления в сфере закупок;

5..СГА 302. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля) (утв. протоколом заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 21.04.2016 № 17К(1092)) (ред. от 20.01.2017) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_313604

6..Методические рекомендации Счетной палаты Российской Федерации по проведению аудита в сфере закупок (утв. Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 30.06.2017 № 39К(1184)) // <http://admobilkaluga.ru/upload/ctrlplt/docs/standards/stmrsprf/mraudit.doc>.

7..Бюллетень Счетной палаты // Счетная палата Российской Федерации. URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/?section=910>.

3) источники, содержащие сведения о контроле закупок, который осуществляет ФАС:

- Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2017 год⁸;
- Обзор судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»⁹;
- Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд¹⁰;
- жалобы, рассмотренные ФАС России в 2017–2018 годах (реестр жалоб);
решения арбитражных судов с участием ФАС России;

4) профильные ресурсы:

- о противодействии коррупции: pasm.ru, transparency.org.ru, rospres.org, fbk.info и т.д.;
- о вопросах закупок: z4z.onf.ru, nationalinterest.ru, tendery.ru, torg94.ru, roszakupki.ru, igz.hse.ru и т.д.;

5) глубинные полуструктурированные интервью с участием:

- заказчиков — представителей государственных и муниципальных органов власти, осуществляющих закупки;
- поставщиков — представителей коммерческих и некоммерческих организаций, заключавших контракт на поставку товаров, работ или услуг по 44-ФЗ.

2.2. 100 основных недолжных приемов: анализ и причины использования

Как показал анализ источников, существует **100¹¹ типовых недолжных приемов**, которые используют заказчики для обеспечения оптимального для себя исхода закупки. Каждый прием рассмотрен по следующим признакам:

8 Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2017 год // Федеральная антимонопольная служба. URL: <https://fas.gov.ru/documents/658027/>.

9 Обзор судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ Обзор судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Верховный Суд Российской Федерации. URL: <https://www.vsr.ru/documents/all/26757/>.

10 Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Верховный Суд Российской Федерации. URL: http://www.supcourt.ru/Show_pdf.php?Id=11474.

11 Число 100 является условным — подготовленный перечень вполне может быть дополнен и иными недолжными приемами. Тем не менее, даже такой условный показатель демонстрирует, на наш взгляд, что применяемые заказчиками недолжные приемы весьма многочисленны и разнообразны.

- этап закупочной процедуры, на котором возможно использование приема;
- предполагаемая цель манипуляции;
- описание приема;
- пример(ы) использования приема на практике;
- отнесение приема к одному из выделенных типов (группе приемов).

Описание недолжных приемов представлено в приложении¹².

Анализ типовых недолжных приемов позволяет сформулировать ряд промежуточных наблюдений об особенностях действующей закупочной системы.

(1) Усложнение закупочного законодательства не создало препятствий для применения большинства давно известных недолжных приемов.

До нашей публикации в литературе не было попыток свести недолжные приемы в общий перечень. Тем не менее многие отдельные приемы были известны практикам и экспертам еще до введения контрактной системы. Случаи их применения анализировались в научных и аналитических публикациях, обсуждались в СМИ, становились предметом расследования контрольно-надзорных органов и судов. В течение нескольких последних лет проведена большая работа с целью детализировать и ужесточить закупочное законодательство, но эти меры не привели к существенному сокращению разнообразия и распространенности недолжных приемов. Этому препятствует сама практика выпуска нормативных актов, регулирующих сферу закупок. Постоянно появляются новые правовые акты, которых и так уже довольно много, сами по себе они сложны для восприятия и выполнения и постоянно корректируются. В результате пока не удается создать серьезные препятствия для применения даже простых приемов и основанных на них «серых» схем.

(2) В отдельных случаях действующее законодательство упрощает применение недолжных приемов или даже подталкивает к их использованию.

Законодательство о контрактной системе имеет очевидный крен в пользу ценовой конкуренции. На наш взгляд, это одна из значимых особенностей системы государственных и корпоративных закупок. Если в условиях приоритета конкуренции проводить закупку в строгом соответствии с законом, без искусственного ограничения доступа, то зачастую победителями будут признаваться организации, предлагающие наиболее низкую цену, но не способные выполнить работу на должном уровне. В результате вполне добросовестные заказчики вынуждены применять недолжные приемы, с тем чтобы победила организация, в

¹² Прим.: При размещении результатов исследования в публичном доступе мы умышленно исключили из атрибутов приема пример(ы) его применения. Нашей целью было привлечение внимания именно к приемам, а не к конкретным нарушителям. Тем не менее, мы предполагаем, что сам факт публикации и распространения данного перечня приемов, будет являться достаточным сигналом недобросовестным государственным заказчикам, удерживающим их от применения данных схем в дальнейшем

качестве товаров, работ или услуг которой они уверены.

Кроме того, неосвоенные в текущем календарном году средства, выделенные на закупки, полагается возвращать в бюджет (Бюджетный кодекс РФ, ст. 242), это зачастую подталкивает заказчика договариваться с исполнителем о том, что тот заранее приступит к необходимым работам, устанавливать нереалистичные сроки исполнения контракта и применять недолжные приемы, ограничивающие конкуренцию.

Наконец, действующее закупочное законодательство является весьма сложным и обременительным для заказчиков: соответствующие процедуры занимают длительное время, высок риск технических ошибок, которые могут привести к отмене закупки. В отдельных случаях заказчики проводят необоснованное дробление или, наоборот, укрупнение закупок, осуществляют закупки через подведомственные организации и т.д., причем не для извлечения личной выгоды, а для того, чтобы упростить закупочные процедуры, сократить их количество, уложиться в необходимые сроки.

В определенных случаях отдельные положения действующего законодательства, внедренные с благими намерениями, упрощают организацию коррупционного взаимодействия. Например, механизм формирования НМЦК основан на анализе заключенных контрактов на аналогичные товары или услуги. Однажды недобросовестный заказчик зависил НМЦК, в дальнейшем это избыточное значение берут за основу для расчетов как добросовестные, так и недобросовестные заказчики. Таким образом запускается процесс постоянного необоснованного возрастания стоимости.

(3) Контрольно-надзорная деятельность, основанная на рассмотрении жалоб и фрагментарных проверках, не эффективна. Практически ежедневно ФАС России отменяет закупки, при проведении которых были допущены нарушения, все чаще применяет меры ответственности к отдельным должностным лицам, но все это не стимулирует заказчиков отказаться от недолжных приемов. Есть основания предполагать, что количество рассматриваемых жалоб все равно остается несопоставимым со статистикой закупок, при проведении которых используются недолжные приемы, и средняя стоимость отмененных закупок значительно ниже средней стоимости закупок, не ставших предметом рассмотрения ФАС России. Так, в 2017 через ЕИС было заключено около 3,52 млн контрактов, при этом в ФАС России поступило всего 89 300 жалоб. Обоснованными, в том числе частично обоснованными, было признано 31 700 жалоб¹³.

¹³ Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // ФАС России. 11.11.2019. URL: <https://fas.gov.ru/documents/643949>.

Недостаточная эффективность контрольно-надзорной деятельности в сфере закупок обусловлена рядом факторов:

- У органов, проводящих контрольно-надзорные и проверочные мероприятия в сфере государственных и корпоративных закупок, нет удобного и эффективного инструментария, позволяющего быстро выявлять в массиве закупок (например, в закупках государственного органа / организации / субъекта РФ за определенный период) те, где есть наиболее очевидные признаки применения недолжных приемов. В результате органы вынуждены либо полагаться на сравнительно редкие жалобы, либо действовать на основании информации о нарушениях, полученной из других источников, либо почти случайным образом находить закупки, содержащие признаки нарушений.
- У значимого числа участников системы закупок отсутствует мотивация направлять жалобы регулятору: в определенных сегментах рынка конкуренция слабая, сами поставщики не хотят участвовать в закупках с заранее предрешенным исходом, опасаются испортить отношения с заказчиком и т.д.

3. Типовые сценарии осуществления закупки

В зависимости от того, какие характеристики закупки приоритетны, заказчик решает, будет он применять недолжные приемы или нет и с какой целью. Как показал анализ, можно выделить **4 ключевые цели**¹⁴, которые стремится достичь заказчик, проводя закупку.

1. Стоимостная эффективность — экономия средств, недопущение необоснованного завышения НМЦК и итоговой стоимости приобретаемых товаров, работ, услуг. Действующее закупочное законодательство во многом ориентирует заказчиков на достижение именно этой цели: как общая, так и относительная экономия средств традиционно используются в качестве ключевых показателей мониторинга закупочной деятельности¹⁵. Кроме того, приоритет электронных аукционов также приводит к тому, что заказчик ориентируется на стоимостную эффективность.

2. Конкурентность — открытый доступ к закупкам и обеспечение максимального выбора, в том числе по цене и качеству. Данный фактор также является предметом активного государственного контроля: например, основная деятельность ФАС России выявить закупки, где конкуренция искусственно ограничивается. Как и экономия, доля конкурентных закупок и средний уровень конкуренции входят в число ключевых показателей мониторинга закупочной деятельности.

3. Качество и обоснованность — надлежащее качество поставляемых товаров работ и услуг и их реальная востребованность. Необходимость обеспечения качества безусловно постулируется государством, но в гораздо меньшей степени поддерживается нормативными и организационными мерами. По сути, обоснованность закупок и качество приобретенных товаров, работ, услуг рассматриваются лишь в ходе специализированных контрольных мероприятий.

4. Коррупционность — возможность извлечь из закупки личную выгоду. На ограничение влияние данного фактора в существенной степени направлена деятельность правоохранительных и контрольно-надзорных органов.

¹⁴ На действия заказчика могут влиять и иные факторы, например, желание, насколько возможно, упростить закупочные процедуры, необходимость срочной закупки определенных товаров и т.д. Тем не менее, на наш взгляд, они имеют меньшее значение, чем указанные четыре.

¹⁵ См., например: Аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам III квартала 2019 года // Министерство финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases/?id_38=128656-analiticheskii_otchet_po_rezultatam_osushchestvleniya_monitoringa_zakupok_tovarov_uslug_dlya_obespecheniya_gosudarstvennykh_i_munitsipalnykh_nuzhd_v_so.

Итак, заказчик делает акцент на одних факторах, а другими считает возможным пожертвовать. Это определяет, как будет выглядеть закупочная процедура. При этом можно выделить **8 наиболее распространенных сценариев** ¹⁶ (таблица 1).

Таблица 1
Наиболее распространенные сценарии закупок

Показатель	Сценарий							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Стоимостная эффективность	+	+	+	-	-	+	+	-
Качество	+	-	+	+	+	+	-	-
Конкуренция	+	-	-	-	-	-	-	-
Коррупция	+	+	-	-	-	-	-	-

■ Положительная характеристика показателя
Пример: низкая стоимость, высокое качество

■ Отрицательная характеристика показателя
Пример: завышенная стоимость, низкое качество

3.1. Сценарий 1.

Низкостоймостная, качественная, конкурентная, некоррупцированная закупочная деятельность

Любое регулирование закупочной деятельности подразумевает, что заказчик не преследует личной выгоды, определяет среди нескольких честно конкурирующих поставщиков того, кто способен качественно, в срок выполнить условия контракта и поставить действительно необходимые ТРУ по обоснованной цене. Однако подобное сочетание параметров труднодостижимо из-за большого количества рисков. К нарушению равновесия могут приводить корыстные интересы заказчика, тогда закупка рискует пострадать от коррупции (сценарии 5–8). Потенциальные участники закупки стремятся минимизировать потери от конкуренции, в результате закупку могут сопровождать картельные сговоры. К отклонению от идеальной модели способны приводить определенные особенности действующего законодательства в области закупок и других сферах и стремление вполне добросовестного заказчика избежать вероятных негативных последствий точного соблюдения установленных требований.

¹⁶ Другие сценарии также возможны, однако, по нашему мнению, на практике они встречаются существенно реже.

3.2. Сценарий 2.

Низкостоимостная, некачественная, конкурентная, некоррупцированная закупочная деятельность

Действующее закупочное законодательство ориентируется на стоимостную эффективность. Заказчик учитывает это и не ограничивает конкуренцию искусственно (не использует недолжные приемы). Риск возникнет, когда участник закупки, предложивший наименьшую, иногда неправдоподобную, цену и ставший победителем, не сможет качественно исполнить контракт. Возможны серьезные негативные последствия, особенно когда предмет закупки связан с безопасностью, здоровьем, жизнью граждан. Необходимость устранить недостатки, допущенные исполнителем, потребует дополнительных работ по исправлению (ремонту) или повторной закупки соответствующих товаров или услуг и, соответственно, дополнительного расходования средств. В итоге стоимостная эффективность, ради которой и вводились достаточно сложные законодательные ограничения, также не будет достигнута.

3.3. Сценарий 3.

Низкостоимостная, качественная, неконкурентная, некоррупцированная закупочная деятельность

Заказчик осознает, что действующее закупочное законодательство ориентируется на стоимостную эффективность, но приоритетным для себя считает качественное исполнение контракта. В этом случае заказчик вынужден пожертвовать реальной конкуренцией среди исполнителей и применять недолжные приемы, чтобы отсеять большинство участников и обеспечить победу организации, в качестве товаров или услуг которой он уверен. Для того чтобы не привлекать внимание контрольно-надзорных органов к такой закупке, заказчик может создавать видимость конкуренции, используя фиктивный пул поставщиков.

Со временем данный сценарий способен приблизиться к коррупционным (сценарии 5–8). После того как нужный исполнитель начинает систематически побеждать в однородных закупках, у заказчика может появиться желание извлечь личную выгоду. Внося свой вклад в победу необходимого поставщика, заказчик убеждает последнего «отблагодарить» его за оказание такого рода помощи.

3.4. Сценарий 4.

Дорогостоящая, качественная, неконкурентная, некоррупцированная закупочная деятельность

Данный сценарий является частным случаем сценария 3. Организация,

предоставляющая товары или услуги приемлемого качества, не готова работать по среднерыночным ценам. Стремясь получить товары или услуги именно этой фирмы, заказчик может пойти не только на ограничение конкуренции, но и на увеличение стоимости закупки через завышение НМЦК. Данный сценарий со временем также может перерасти в коррупционное взаимодействие.

3.5. Сценарии 5–7. Корруптированные закупки

Сценарии 5–7¹⁷ наступают в случае, когда приоритетом заказчика становится извлечение личной выгоды и недолжные приемы используются именно для организации коррупционных взаимодействий.

У корруптированных закупок есть две ключевые особенности:

- Ограничение конкуренции. Для недобросовестного заказчика принципиально важно, чтобы контракт получил надежный, лояльный исполнитель, готовый выполнять оговоренные условия и выплачивать коррупционную премию. При этом заказчик способен поддерживать видимость конкуренции, привлекая фиктивный или даже реальный пул «лояльных» организаций. Действующие подходы к оценке сферы закупок не до конца учитывают эту особенность. В настоящее время признаются конкурентными закупки, участниками которых являются исключительно организации, входящие в фиктивный или реальный пул. В первом случае реальная конкуренция полностью отсутствует, а во втором она весьма условна. Таким образом, приводимые в официальной статистике невысокие уровни конкуренции в государственных и корпоративных закупках фактически еще ниже.
- Источник коррупционного дохода. Корруптированная закупка должна быть спланирована таким образом, чтобы выделяемых средств хватило и на выплату недобросовестному заказчику, и на прибыль исполнителя, и желательно на выполнение контракта.

Получение коррупционного дохода обеспечивается тремя способами:

- Завышение НМЦК и смежные недолжные приемы («задвоение» закупок). Сегодня достаточно широко распространены корруптированные качественные закупки (сценарий 5): заказчик одновременно стремится извлечь личную выгоду и обеспечить победу заказчика, который гарантированно исполнит контракт качественно и в срок. Тем не менее установка на получение качественного результата в сочетании с коррупцией все равно

¹⁷ Сценарий 5: дорогостоящая — качественная — неконкурентная — корруптированная;
Сценарий 6: низкостоймостная — качественная — неконкурентная — корруптированная;
Сценарий 7: низкостоймостная — некачественная — неконкурентная — корруптированная

будет приводить к постепенному снижению качества:

- Со временем потребности коррупционера могут расти, он начнет увеличивать свою долю или отказывается снижать ее при объективном возрастании стоимости работ; в результате исполнитель будет вынужден экономить на качестве.
- Исполнитель сам снижает качество (желая больше зарабатывать или просто предъявляя менее строгие требования к качеству своей поставки) и при этом требует от заказчика «отрабатывать» коррупционную премию и закрывать глаза на недостатки. Заказчик рискует оказаться в своеобразной ловушке: последовательное уничтожение конкуренции ради лояльного исполнителя может привести к тому, что в определенный момент заменить его будет нечем, даже если возникнет такая необходимость.
- Победа организации, самым тесным образом связанной с недобросовестным заказчиком. Например, контракт достается организации, контролируемой родственниками заказчика (сценарий 6). В этом случае средства для выплаты коррупционного вознаграждения отсутствуют, но вся прибыль исполнителя, по сути, достается заказчику.
- Уменьшение расходов на исполнение контракта. Снижение расходов формирует средства для коррупционного дохода. Необходимую экономию исполнитель получает, снижая качество, частично, а иногда и полностью, не выполняя предусмотренные контрактом работы, а недобросовестный заказчик закрывает на это глаза (сценарий 7). Такой сценарий обычно менее прибылен и более опасен для недобросовестного заказчика, чем варианты, основанные на завышении НМЦК. Слишком низкое качество работ может приводить к существенным негативным последствиям и, соответственно, привлекать внимание контрольно-надзорных органов.

3.6. Сценарий 8.

Дорогостоящая, некачественная, неконкурентная, коррумпированная закупочная деятельность

Извлечение личной выгоды является, по сути, единственным приоритетом для заказчика. Недобросовестный заказчик ограничивает или полностью уничтожает конкуренцию ради победы лояльного исполнителя, различными способами завышает цену контракта, не уделяя внимания качеству его исполнения.

Соотношение различных сценариев закупок, в зависимости от степени их соответствия государственным и общественным интересам, представлено на *рисунке 1*.

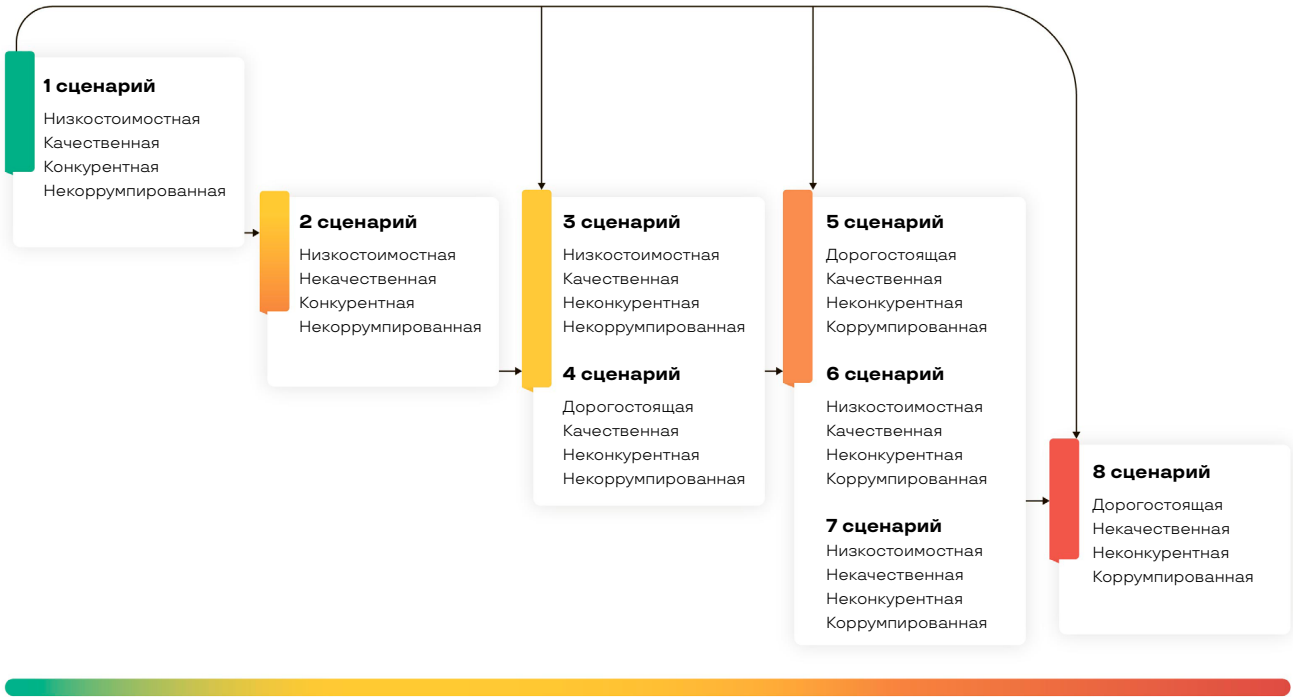


Рисунок 1. Соотношение различных сценариев закупочной деятельности

4. Особенности текущего регулирования закупок: конфликт между конкуренцией и качеством

Так же как для индивидуальной закупки крайне важно, на каких из 4 ключевых целей делает акцент заказчик, для системы закупок в целом определяющим является, какие цели выбирает в качестве приоритетов государство. При регулировании закупочной сферы необходимо учитывать ряд **ограничений**.

(1) Идеальный сценарий 1, при котором обеспечивается стоимостная эффективность и конкурентность закупки, надлежащее качество закупаемых ТРУ и отсутствие коррупции, является крайне неустойчивым и труднодостижимым, особенно если сфер закупок много. В подавляющем большинстве случаев государству придется делать выбор между целями.

(2) Необходимо заранее тщательно продумывать систему мер, позволяющих доводить приоритеты государства до сведения отдельных заказчиков и препятствовать подмене целей государства целями индивидуальных заказчиков.

(3) Ключевые цели далеко не всегда хорошо сочетаются друг с другом: зачастую средства, используемые для достижения одной из целей, негативно сказываются на других.

Последнее ограничение заслуживает более детального рассмотрения. Далее представлены отдельные аспекты соотношения двух целей — конкурентности закупок и качества поставляемых ТРУ. По нашему мнению, они принципиально важны как для понимания текущего состояния российской закупочной сферы, так и для выработки возможных мер ее реформирования

4.1. Конкуренция

Действующая система закупок (особенно в части 44-ФЗ и его инфраструктуры) построена так, как будто на большинстве рынков существует конкуренция сильных и качественных поставщиков и для успешного регулирования достаточно лишь не позволять недобросовестным заказчикам и участникам препятствовать этой конкуренции.

Сфокусированность на конкуренции обнаруживают следующие аспекты:

- максимально формализованные критерии отбора при проведении конкурентных процедур, заложенные в законодательстве и поддерживаемые контрольно-надзорными органами, и, как следствие, «аукционный крен» (цена — это один из наиболее очевидных формальных критериев);

- использование уровня конкуренции в качестве одного из ключевых показателей при мониторинге закупок;
- роль антимонопольной службы в системе закупок (ФАС России является ключевым контрольно-надзорным органом в этой сфере);
- преобладание контроля посредством рассмотрения жалоб вместо проактивных действий контрольно-надзорных органов: такой подход может быть эффективен только в конкурентной среде, где есть несколько равных по силам потенциальных поставщиков.

Однако значительная часть рынков в нашей стране не являются высококонкурентными, чему способствуют **факторы, ограничивающие конкуренцию:**

(1) Объективно низкий спрос на специальные типы ТРУ. В ряде сфер отсутствует необходимое количество заказчиков, кому нужен такой объем продукции, чтобы ее поставки позволяли стабильно существовать качественным поставщикам, особенно узкоспециализированным. Текущая система госзакупок построена таким образом, что в закупке может быть только один победитель. Чтобы остальные конкурирующие организации, которые проиграли конкурс на эту закупку, могли оставаться на плаву, должны быть другие закупки, которые они могут выиграть (у того же поставщика или других поставщиков), или иные источники дохода. В таких сферах конкуренции или нет изначально, или она постепенно снижается. В итоге остаются немногочисленные организации (а иногда и одна), поставляющие узкоспециализированные ТРУ.

(2) Объективно низкое предложение определенных ТРУ. Как показал анализ недолжных приемов в закупках, существуют случаи, когда заказчикам приходится уговаривать потенциальных поставщиков на участие в закупке, в том числе обещая победу в будущих более привлекательных закупках. Как правило, так происходит, если установлена низкая цена закупки, но значение имеют и другие факторы: некоторые компании предпочитают не участвовать в государственных закупках из-за сложной и трудоемкой процедуры, реальной или предполагаемой коррупции, а также из-за высоких рисков привлечения к административной или уголовной ответственности.

(3) Рациональный консерватизм добросовестных заказчиков. Заказчики обычно склонны держаться за проверенных поставщиков, поскольку новые игроки на рынке теоретически могут поставить некачественные ТРУ. Невыполнение или недостаточно качественное выполнение контракта исполнителем ставит заказчика перед выбором:

- расторгнуть контракт, не принять работу и отказаться ее оплачивать;
 - договориться с исполнителем о принятии невыполненных работ (или о продлении сроков их выполнения) с последующим устранением недостатков.

Оба варианта связаны с потенциальными рисками для заказчика.

В случае расторжения контракта заказчика могут ожидать:

- длительные судебные разбирательства с исполнителем, часто с непредсказуемым исходом;
- проведение повторной закупки, на которую просто могут не выделить дополнительные средства;
- обвинения со стороны руководства в срыве работинекомпетентности.

Принимая невыполненные работы, заказчик подвергается риску уголовной ответственности за подписание фиктивных актов приемки результатов закупки.

Приемка невыполненных или выполненных не в полном объеме работ является самым распространенным основанием для применения Уголовного кодекса за нарушения в закупках. При этом меры уголовной ответственности могут быть применены, даже если закупавшиеся ТРУ в итоге поставлены исполнителем в надлежащем качестве и в полном соответствии с техническим заданием, хотя и с нарушением сроков.

Существуют и иные причины, способствующие консерватизму добросовестных заказчиков. В частности, если в течение длительного времени заказчик взаимодействовал с конкретным исполнителем, последний лучше понимает его потребности и особенности. С хорошо знакомым исполнителем проще достигать неформальных, но не коррупционных договоренностей, например, о начале выполнения работ заранее (до заключения контракта), в связи со слишком поздним поступлением средств, невозможностью выполнять работу в определенное время года и т.д. Новому поставщику заказчику придется заново разъяснять специфику совместной работы.

(4) Конфликт интересов. Значительная часть закупок в России осуществляется в ситуации конфликта интересов, когда контракты заключаются с организациями, подконтрольными должностным лицам заказчика, его родственникам, друзьям, иным связанным с ним лицам. В ряде случаев это объясняется объективными обстоятельствами: спецификой социальных связей на местах (например, когда все жители муниципального образования относятся к 2–3 родственным группам) или особенностями профессиональной сферы (например, когда все представители определенной профессии в регионе являются выпускниками одного вуза). Однако нередко такие ситуации являются «рукотворными»: должностные лица заказчиков способствуют заключению контрактов преимущественно с компаниями, где заведомо есть лица, так или иначе связанные с заказчиком, и вытесняют с рынка иных поставщиков. Как правило, речь идет о корыстной заинтересованности: как минимум, выгода заключается в том, чтобы на выполнении государственных заказов зарабатывали в основном только сами должностные лица и их ближний

круг, а как максимум — в дополнительной прибыли за счет завышения НМЦК и/или снижения качества поставляемых ТРУ.

Распределение закупок в пользу аффилированных лиц крайне негативно влияет на реальную конкуренцию. Понимая, что в определенном сегменте действуют родственники или друзья должностных лиц заказчика, другие поставщики просто перестают работать в определенном сегменте рынка или остаются только в качестве субподрядчиков. Причем закупки с личной заинтересованностью зачастую имеют тенденцию к расширению. Даже если деятельность аффилированных организаций начинается в сравнительно небольшом сегменте — в поставках определенных ТРУ, с течением времени она может распространяться и на другие закупки органа, организации или региона.

(5) Коррупция. В рамках коррупционных закупок поставщик выплачивает должностным лицам заказчика незаконное вознаграждение. Такие закупки содействуют устранению конкуренции. Коррупцированным заказчикам консерватизм свойственен даже в большей мере, чем добросовестным. После того как найдены лояльные поставщики, готовые платить коррупционную премию, коррупцированный заказчик стремится не менять их:

- с любыми новыми участниками необходимо проводить новые переговоры, подвергая риску или себя, или определенные элементы коррупционной схемы;
- любое изменение набора поставщиков, особенно связанное с уменьшением их доли в коррупционной премии, может создавать угрозу для коррупцированного заказчика.

В результате действия этих факторов на многих рынках реальная конкуренция очень слаба или отсутствует. Слабая конкуренция в госзакупках не способствует появлению новых участников, скорее наоборот: чем больше потенциальные поставщики уверены в том, что в определенном сегменте рынка контракты распределяются в пользу ограниченного числа организаций, чем больше в конкурсной документации свидетельств «предназначения» закупки конкретному участнику, тем меньше становится желающих впустую расходовать время и ресурсы и участвовать в государственных закупках. Сговор дает нескольким крупным игрокам возможность вытеснить существующих и не подпускать новых, более мелких конкурентов. В такой ситуации не удается эффективно применять инструментарий, сформированный в рамках парадигмы приоритета конкуренции.

(6) Оптимизация поведения поставщиков. К снижению конкуренции (в строгом понимании) приводят картельные соглашения и иные формы сговора между поставщиками, получившие распространение на некоторых рынках. Существуют следующие причины картельного сговора:

- желание самих компаний не расходовать ресурсы на конкурентные

- войны с непредсказуемым исходом, а стабильно работать с понятной нормой прибыли;
- необходимость находить компромисс между интересами влиятельных бенефициаров – крупных участников рынка;
- заинтересованность заказчика иметь стабильный пул лояльных исполнителей и т.д.

В результате действия этих факторов на многих рынках реальная конкуренция очень слаба или отсутствует. Слабая конкуренция в госзакупках не способствует появлению новых участников, скорее наоборот: чем больше потенциальные поставщики уверены в том, что в определенном сегменте рынка контракты распределяются в пользу ограниченного числа организаций, чем больше в конкурсной документации свидетельств «предназначения» закупки конкретному участнику, тем меньше становится желающих впустую расходовать время и ресурсы и участвовать в государственных закупках. Сговор дает нескольким крупным игрокам возможность вытеснить существующих и не подпускать новых, более мелких конкурентов. В такой ситуации не удастся эффективно применять инструментарий, сформированный в рамках парадигмы приоритета конкуренции.

4.2. Качество

Реализуемый подход к регулированию закупочной сферы с акцентом на конкуренцию имеет существенный недостаток: он плохо работает в тех ситуациях, когда ключевой задачей становится обеспечение высокого качества поставляемой продукции. Факторы, ослабляющие конкуренцию, и предпринимаемые усилия, чтобы поддержать ее, неоднозначно связаны с качеством. Если реальная конкуренция в основном действительно способствует повышению качества, то усилия по поддержанию конкуренции там, где она отсутствует, могут давать обратный эффект и значительно затруднять получение качественных ТРУ добросовестным заказчиком.

Отрицательный эффект усилий с целью поддержать конкуренцию обеспечивают следующие обстоятельства:

(1) Качественные поставщики могут избегать участия в госзакупках.

Поставщики, имеющие рынки сбыта, не связанные с государством, часто избегают государственных закупок:

- на определенных рынках закупки пользуются крайне низкой репутацией (из-за коррупции и/или распределения контрактов между конкретными поставщиками)
- действующее законодательство таково, что закупочные процедуры стали максимально сложными и трудоемкими;
- поставщикам приходится конкурировать в основном или исключительно по цене с организациями, заведомо неспособными

предоставлять ТРУ столь же высокого качества;

- к поставщику могут быть применены меры ответственности, вплоть до уголовных, даже при добросовестном поведении.

(2) Заказчик вынужден выбирать между качеством поставляемых ТРУ и точным выполнением установленных требований. В конкурсных процедурах победителя могут определять на основании жестко формализуемых критериев, особенно если ключевым или единственным критерием выступает цена. В результате побеждают организации, предлагающие низкую цену, но не способные поставить ТРУ надлежащего качества. Для исключения таких негативных последствий заказчик вынужден прибегать к недолжным приемам, ограничивающим конкуренцию и обеспечивающим победу известного ему качественного поставщика. Даже руководствуясь вполне добросовестными намерениями, заказчик, применяющий недолжные приемы, подвергает риску и себя, и поставщика (хотя бы потому, что техническое задание для подобных закупок частично или полностью составляется заведомо известным поставщиком).

(3) Законодательство не учитывает специфику «продолжающихся» закупок. «Продолжающиеся» закупки распространены в сфере ИТ, например в конкретном году заключается первый контракт на разработку ПО, в дальнейшем продукт нужно актуализировать, дополнять новым функционалом и т.д. Обычно добросовестный заказчик заинтересован закупать последующие ТРУ для такого продукта у одного и того же поставщика, чтобы минимизировать риски некачественного исполнения (для изменения ИТ-архитектуры необходимо понимать логику первичной разработки, что может полноценно обеспечить только автор решения). Однако закупочное законодательство вынуждает заказчика каждый раз проводить новую конкурентную процедуру на доработку ПО, рискуя судьбой всего проекта.

(4) Законодательство не учитывает потребность в гибком техзадании. Если предметом закупки является создание творческого или новаторского продукта (ТРУ), потребности заказчика и исполнителя могут объективно меняться по ходу выполнения задачи. Итог таких работ может не соответствовать изначальному техзаданию, но полностью отвечать нуждам добросовестного заказчика. Формально заказчик должен подписывать стандартные акты приемки результатов, но в ситуации творческого или новаторского продукта они, как правило, не подходят. Поэтому заказчик вынужден подписывать заранее некорректные акты, что порождает для него риски уголовного преследования.

В большинстве подобных дел стороне обвинения не удастся доказать корыстную заинтересованность заказчика, но отсутствие корысти не препятствует применению санкций. Обвинение строится на основе иной личной заинтересованности, например желаний должностных лиц заказчика показать себя с выгодной стороны перед руководством или населением, избежать взысканий за срыв закупки или неэффективно организованные закупочные процедуры и т.п. При таком подходе любая попытка проявить гибкое отношение к результатам закупки подвергает риску заказчика и исполнителя.

5. Рекомендации по реформированию системы закупок в России

Существующая модель регулирования системы госзакупок в России ставит во главу угла развитие конкуренции. Эта тактика является спорной. Стремление поддерживать конкуренцию в тех сферах, где она по разным причинам крайне слаба или отсутствует, приводит к целому ряду негативных последствий, описанных выше. Закупочная система сложна и обременительна и для заказчиков, и для поставщиков, но не является препятствием для применения многочисленных и разнообразных приемов, в том числе в коррупционных целях.

Для качественного изменения ситуации в государственных закупках, на наш взгляд, целесообразно:

- 1) по крайней мере на ближайшее время отказаться от идеи разработать единую закупочную процедуру, подходящую для всех рынков;
- 2) развивать модель специализированного («очагового») регулирования, когда законодательство может предусматривать уникальные условия для отдельных рынков в зависимости от типов поставляемых ТРУ, например для рынка ИТ-услуг, рынка лекарственных препаратов и медицинских изделий, образовательных услуг и т.д.

5.1. Рамочный закон о госзакупках: постепенное выхолащивание

В условиях крайне различающихся между собой - по уровню конкуренции, распространенности коррупции, доли государственного заказа и иным параметрам — рынков государственного и корпоративного заказа, **кардинальная переработка рамочного закона о госзакупках (44-ФЗ) не даст видимой пользы.** Такой подход может привести к повторению ситуации, когда вместо 94-ФЗ была введена контрактная система.

Более перспективной, хотя и сопряженной с временными и трудовыми затратами, представляется следующая тактика:

- 44-ФЗ еще некоторое время сохраняет свою силу;
- процесс внесения изменений в 223-ФЗ на определенное время приостанавливается;
- отдельные сферы, например закупка ТРУ в ИТ, выводятся из-под общего регулирования в качестве эксперимента; для них разрабатываются и апробируются новые способы организации закупочных процедур, учитывающие специфику рынка;

- найденные экспериментальным путем решения оцениваются с точки зрения применимости и тиражируемости и, и только после этого происходит их нормативное оформление.

Несовершенство действующего 44-ФЗ проявляется и в том, что для пилотного эксперимента придется воспользоваться недолжным приемом, т.к. в рамках закона нет соответствующей возможности. Субъектом эксперимента может стать специально созданная организация, не подпадающая под действие 44-ФЗ. Ей будет поручено проводить закупку соответствующих ТРУ в выбранной для проведения пилота отрасли. Если организация будет создана как государственная или публично-правовая компания, ее закупочная деятельность будет регулироваться 223-ФЗ. В случае иной правовой формы (АНО, фонд и т.п.), регулирование ее закупочной деятельности будет еще менее обременительным.

5.2. Внедрение модели «очагового» регулирования закупок: первые шаги

Внедрение специализированного («очагового») регулирования следует начинать **на базе пилотных проектов.**

Такой подход почти не использовался при разработке действующего закупочного законодательства. Регуляторные решения не проходили тестирование, применялись сразу к широкому кругу лиц и порождали проблемы при реализации на практике. В результате возникала волна не апробированных изменений и дополнений в нормативные правовые акты.

Создание пилотной системы закупок следует начать с диагностики определенного рынка по четырем параметрам:

- реальное состояние конкуренции;
- качество поставляемых ТРУ;
- обоснованность расходов заказчиков;
- уровень коррупции и условия для возникновения конфликта интересов.

Данные параметры в целом соответствуют рассмотренным ранее четырем ключевым целям, в достижении которых заинтересованы заказчики.

Далее с учетом ситуации на рынке и общих целей развития соответствующей сферы необходимо определить:

- какой параметр является приоритетным для развития рынка сейчас;
- как он соотносится с другими параметрами.

Это даст возможность разработать адресные регуляторные решения. Ниже приведены некоторые примеры таких решений для различных ситуаций на рынке.

(1) Единственный поставщик: поддержка качества его продукции.

Если из-за объективной ограниченности спроса на рынке определенных ТРУ остался лишь один качественный поставщик, не имеет смысла фокусироваться на защите конкуренции. Необходимо поддерживать качество поставляемой продукции. Для этого пригодны:

- внедрение моделей «опубликования» результатов (если это применимо к соответствующим ТРУ);
- внешняя, в том числе общественная, экспертиза и приемка результатов закупки;
- упрощение, а возможно, и поощрение подачи жалоб конечными пользователями на результат некачественной закупки;
- «растягивание» выплат и зависимости их размера от выявленных недостатков поставленных ТРУ в течение определенного периода времени.

Кроме того, необходимо оставить для потенциальных поставщиков возможность входа на рынок (например, проводить конкурсы на новые разработки). Новые поставщики могли бы преодолеть объективную ограниченность спроса за счет инновационных решений, существенно сокращающих стоимость закупаемых ТРУ или отдельных их компонентов.

(2) Исчезающие поставщики: возможность совместных закупок.

Если качественных поставщиков определенных ТРУ несколько, но ситуация на рынке такова, что они могут исчезнуть, стоит не только применять меры по поддержанию качества и открывать вход на рынок инновационным компаниям, но и обеспечить:

- внедрение механизма, определяющего нескольких победителей по одной закупке;
- квотирование закупок для поставщиков, прошедших предквалификацию

(3) Сегментированные поставщики: публичный реестр поставщиков.

Если качественных поставщиков много, но они жестко распределились между заказчиками, неконкурентными являются сегменты рынка, но не рынок в целом. В такой ситуации следует сформировать открытый реестр – обобщенную информацию о потенциальных поставщиках:

- Для попадания в реестр поставщик должен подтвердить свою квалификацию, информация в реестр будет вноситься в соответствии с матрицей компетенций.
- Пребывание в реестре будет зависеть в том числе от качества выполнения поставщиком контрактов.
- Заказчику, планирующему закупку ТРУ, будут доступны данные обо всех потенциальных качественных поставщиках. После того как закупка будет объявлена, сведения о ней будут автоматически

- рассылаться всем поставщикам, обладающим соответствующими компетенциями.

Это позволит хотя бы частично решить проблему доступа добросовестных заказчиков к информации о качественных потенциальных поставщиках. При закупке стандартных массовых товаров такие решения могут быть совмещены со смарт-контрактами.

(4) Игнорирующие госсектор поставщики: упрощение закупочных процедур. Реальных или потенциальных качественных поставщиков определенных ТРУ может быть много, но они предпочитают не участвовать именно в государственных закупках. В таком случае целесообразно:

- резко упростить закупочные процедуры, особенно на этапах планирования и организации закупки;
- снизить риски необоснованного применения уголовной ответственности к поставщикам;
- систематически привлекать потенциальных поставщиков к закупкам посредством конкурсов, хакатонов, грантов и т.д., в результате которых победители смогут принять участие в реализации профильных государственных контрактов.

(5) «Продолжающиеся» закупки: упрощение выбора в пользу качественного поставщика. В сферах, где объективно необходимы «продолжающиеся» закупки, целесообразно предусмотреть порядок, позволяющий заказчику сохранять зарекомендовавшего себя качественного поставщика без проведения конкурентных процедур. При этом, возможно, полезно будет обязать заказчика, оставляя за надежным поставщиком основной объем работ, все же распределять определенную часть закупки на конкурентной основе.

(6) Закупки по гибкому техзаданию: развитие механизма допсоглашений Для некоторых закупок трудно детально сформулировать итоговый результат на этапе подготовки техзадания. Предлагается:

- обеспечить качественную экспертизу по предмету закупки на этапе формирования конкурсной документации, например запрашивая у прошедших предквалификацию (включенных в реестр) поставщиков предложения, какими способами можно решить стоящие перед заказчиком задачи, или напрямую привлекая их к разработке техзадания;
- дать заказчику возможность корректировать задачи по ходу выполнения работ, для этого предлагается развивать механизм дополнительных соглашений, которые могут быть заключены при соблюдении ограничений:
 - коррективы возможны не ранее определенного срока с момента подписания контракта и не позднее, чем за определенное время

- до срока сдачи работ;
- коррективы вносятся посредством согласительной процедуры с участием поставщика;
- заключаемые дополнительные соглашения подлежат внешней авторизации.

(7) Закупки сверхсложных ТРУ: развитие экспертной поддержки.

В ряде случаев итоговый продукт не может быть качественно разработан без участия специалистов, понимающих цели его создания, контекст и особенности будущего применения. К таким продуктам, например, относится большинство государственных информационных систем. Соответственно, в механизм закупки следует заложить процедуры, обеспечивающие необходимую экспертную поддержку. Сейчас контракты заключаются с разработчиками, которые могут владеть необходимыми компетенциями в сфере информационных технологий, но слабо разбираются в сфере, где проводится автоматизация. Поэтому следует:

- создать публичный реестр или базу данных, где обобщить информацию об экспертах и экспертных организациях по сферам их специализации;
- предоставить возможность поставщикам обращаться за экспертизой к данным организациям или обязать поставщиков учитывать отзывы данных организаций на публикуемое техзадание на продукт;
- предусмотреть процедуру, когда одновременно с закупкой услуг по разработке продукта осуществляется закупка услуг по его аналитическому сопровождению.

5.3. Сценарии долгосрочного развития системы государственных закупок

При реализации предложенного подхода - сохранении без кардинальных изменений рамочного закона о госзакупках (44-ФЗ), и параллельного внедрения узко направленного («очагового») регулирования на определенных рынках - возможны несколько сценариев развития системы государственных закупок в России:

Сценарий 1. 44-ФЗ останется основным нормативным правовым актом в сфере государственных закупок и сохранит существующую степень детализации, но в нем появятся разделы, устанавливающие особый режим регулирования для отдельных рынков.

Сценарий 2. 44-ФЗ будет содержать основные подходы и принципы, а детальные процедуры будут описаны в отдельных нормативно-правовых актах, регулирующих отдельные рынки.

Сценарий 3. НПА, ориентированные на регулирование отдельных

рынков, составят Кодекс закупок с общей и особенной частями, что сделает необязательным существование рамочного закона.

Преимущество предложенного подхода состоит в том,

что даже если по тем или иным причинам не удастся провести масштабную перестройку закупочного законодательства и/или реализовать много пилотных проектов, эксперименты с регулированием помогут внедрить в отдельных сферах госзакупок изменения с учетом специфических особенностей и реальной рыночной практики в отдельных отраслях.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Перечень недолжных приемов, используемых в государственных закупках

№	Тип (группа) приемов	Прием	Описание приема
Этап I. Подготовка и планирование закупки			
1	Определение оптимального предмета закупки	Удачный выбор	В план закупочной деятельности включаются закупки: — дорогостоящих нестандартных / уникальных ТРУ, «справедливую» цену которых сложно рассчитывать; или — ТРУ, требующихся на постоянной/ массовой основе; или — предметов роскоши
2	Подбор «лояльных» исполнителей	Новая организация	К участию в закупке привлекается организация, готовая следовать указаниям заказчика относительно участия в закупке и выплачивать заказчику «коррупционное» вознаграждение. Для участия в закупке создается новая организация: реальная (способная предоставить закупаемые ТРУ) или «фиктивная» (существующая только на бумаге).
3	Подбор «лояльных» исполнителей	«Вращающаяся дверь»	К участию в закупке привлекается организация, готовая следовать указаниям заказчика относительно участия в закупке и выплачивать заказчику «коррупционное» вознаграждение. К участию в закупке привлекается: — организация, в которой ранее работали / являлись собственниками / учредителями одно или несколько должностных лиц заказчика; или — организация, в которую перешли на работу одно или несколько должностных лиц заказчика

4	Подбор «лояльных» исполнителей	Приобретение организации с опытом	<p>К участию в закупке привлекается организация, готовая следовать указаниям заказчика относительно участия в закупке и выплачивать заказчику «коррупционное» вознаграждение.</p> <p>Для участия в закупке приобретается организация, ранее не связанная с заказчиком, уже обладающая определенным опытом по поставке закупаемых ТРУ.</p>
5	Подбор «лояльных» исполнителей	Сговор с существующими организациями	<p>К участию в закупке привлекается организация, готовая следовать указаниям заказчика относительно участия в закупке и выплачивать заказчику «коррупционное» вознаграждение.</p> <p>Недобросовестный заказчик договаривается о взаимодействии с существующими, формально неподконтрольными ему, участниками рынка.</p>
6	Создание пула «лояльных» исполнителей	Фиктивный пул	<p>Для участия в закупке формируется группа «лояльных» исполнителей, позволяющая решать задачи, непосильные одной организации.</p> <p>В пул включаются аффилированные друг с другом компании. На практике они представляют собой «аватары» одного и того же «лояльного» исполнителя.</p>
7	Создание пула «лояльных» исполнителей	Реальный пул	<p>Для участия в закупке формируется группа «лояльных» исполнителей, позволяющая решать задачи, непосильные одной организации.</p> <p>Реальные конкурирующие организации идут на сговор, в том числе по инициативе заказчика, заранее распределяя структуру побед в конкурсных процедурах. В отдельных случаях организация, которая «должна выиграть» контракт, сама оформляет заявки от лица других участников пула, чтобы они не несли соответствующих издержек.</p>

8	Формирование инфраструктуры	Лояльная специализированная организация	<p>Для проведения закупочных процедур создается специализированная организация (ст. 40 N 44-ФЗ), все участники отчисляют ей за оказание услуг определенный процент от стоимости контракта.</p> <p>При этом специализированную организацию контролируют связанные с заказчиком лица, тем самым обеспечивается дополнительный «заработок».</p>
9	Формирование инфраструктуры	Лояльная экспертиза	<p>Для проведения обязательной экспертизы в рамках закупки привлекается «лояльная» заказчику организация. Такая организация может «не заметить» недостатки продукции «лояльных» исполнителей и (или) акцентировать внимание на реальных или надуманных недостатках продукции «нелояльных» участников.</p>
10	Формирование инфраструктуры	Лояльный строительный контроль	<p>Для осуществления обязательного строительного контроля в отношении работ / услуг, выполненных «лояльным» исполнителем, создается или привлекается организация, контролируемая таким исполнителем или заказчиком.</p>
11	Формирование инфраструктуры	Лояльная разработка и проверка проектно-сметной документации	<p>Для достижения благоприятных для «лояльного» исполнителя результатов рассмотрения проектов сметных нормативов / проверки достоверности сметной стоимости / экспертизы проектной документации / аудита предложений о закупках «под ключ» налаживается неформальное взаимодействие с организациями, оказывающими соответствующие услуги.</p>
12	Формирование инфраструктуры	Лояльный внешний аудит	<p>Для осуществления обязательного внешнего аудита создается или привлекается организация, контролируемая исполнителем или заказчиком.</p>

13	Формирование инфраструктуры	Лояльная Электронная торговая площадка (ЭТП)	Заказчик организует неформальное взаимодействие с ЭТП, на которой проходит закупка. В отдельных, более редких, случаях ЭТП контролируется заказчиком.
14	Льготы для «лояльного» исполнителя	Льготы для «лояльного» исполнителя	Для «лояльного» исполнителя создаются дополнительные преимущества за рамками закупочной процедуры, повышающие его конкурентоспособность, например: — ускоренное получение необходимых разрешительных документов с одновременным затруднением их оформления для «нелояльных» конкурентов; — получение льготных кредитов.

Этап II: Организация и проведение закупки

15	Выполнение работ заранее:	Силами исполнителя	На момент проведения закупки работы, являющиеся предметом закупки, уже выполнены, полностью или частично, силами «лояльного» исполнителя (или контролируемых им организаций).
16	Выполнение работ заранее:	Силами заказчика	На момент проведения закупки работы, являющиеся предметом закупки, уже выполнены, полностью или частично, силами заказчика (или контролируемых им организаций).
17	Выполнение работ заранее:	Силами иных организаций	На момент проведения закупки работы / услуги, являющиеся предметом закупки, уже выполнены, полностью или частично, силами иных организаций (например, в рамках ранее осуществлявшихся закупок).

18	Уход от закупочных процедур или выбор оптимального способа закупки	Замена закупки выдачей субсидии	Государственный орган не проводит закупку в соответствии с 44-ФЗ, а вместо этого выдает субсидию «лояльной» организации, на которую не распространяется действие указанного закона. Данная организация, в свою очередь, проводит закупку в интересах такого государственного органа. Это позволяет проводить закупку в значительно менее жестко регулируемом формате.
19	Уход от закупочных процедур или выбор оптимального способа закупки	Замена закупки договорами ГПХ	Заказчик вместо проведения закупочных процедур заключает гражданско-правовой договор на поставку товаров / выполнение работ / оказание услуг. Возможным вариантом при этом является заключение договора на выполнение работ / оказание услуг, реализация которых уже входит в должностные обязанности отдельных работников заказчика.
20	Уход от закупочных процедур или выбор оптимального способа закупки	Замена закупки по 44-ФЗ закупкой по 223-ФЗ	ТРУ в интересах государственного органа закупает подведомственная ему организация, осуществляющая закупочную деятельность в соответствии с N 223-ФЗ. Это позволяет проводить закупку в значительно менее жестко регулируемом формате.
21	Уход от закупочных процедур или выбор оптимального способа закупки	Замена одного способа закупки другим	Один конкурентный способ закупки заменяется другим. Одним из вариантов является замена электронного аукциона на открытый конкурс путем подмены предмета закупки и выбора позиции в каталоге ТРУ или кода ОКВЭД 2/ОКПД 2, не соответствующих реально выполняемым работам. Это позволяет заказчику «настраивать» неценовые критерии оценки заявок под определенного исполнителя.

22	Завышение НМЦК	Запрос коммерческих предложений у «лояльных» организаций	При использовании метода сопоставимых рыночных цен для расчета НМЦК заказчик направляет запросы коммерческих предложений только в те организации, которые готовы заявить завышенную цену. Тем самым обеспечивается получение высокой средней цены и, соответственно, НМЦК.
23	Завышение НМЦК	Подмена предмета закупки	В случае если использование метода сопоставимых рыночных цен длякупаемых ТРУ законодательством не предусмотрено, заказчик подменяет предмет закупки, в том числе указывает наименование лота и код ОКВЭД2/ОКПД2, несоответствующие реально приобретаемым ТРУ.
24	Завышение НМЦК	Многочисленные направления запросов коммерческих предложений	Если при использовании метода сопоставимых рыночных цен для расчета НМЦК не удалось сформировать необходимую заказчику среднюю цену, заказчик пытается договориться с организациями, предложившими «слишком низкую» цену, или исключить их участие. После этого он незначительно меняет техническое задание и повторно направляет запрос коммерческого предложения.
25	Завышение НМЦК	Неправильный расчет ключевых показателей	При использовании проектно-сметного или затратного метода для расчета НМЦК заказчик использует завышенные значения соответствующих показателей (количество товара, масштабы работ и т.д.) с целью увеличения стоимости работ, и соответственно, НМЦК.
26	Завышение НМЦК	Завышение стоимости отдельных элементов закупки	При расчете НМЦК заказчик завышает не ключевые показатели, а дополнительные расходы: стоимость составляющих оборудования, являющегося предметом закупки, размер оплаты труда работников, участвующих в реализации контракта.

27	Завышение НМЦК	Включение в калькуляцию необоснованных затрат	При использовании затратного метода для расчета НМЦК заказчик включает в плановую калькуляцию позиции, содержание которых нуждается в дополнительной расшифровке, не проводя анализа обоснованности включения таких позиций и оценки их стоимости. В частности, в калькуляцию могут включаться расходы на сопроводительные консультационные и иные услуги, стоимость которых сопоставима или даже превышает стоимость основных закупаемых ТРУ.
28	Завышение НМЦК	Завышение предельных цен при установлении нормативных затрат	В утверждаемом государственным органом ведомственным перечне закупаемых ТРУ устанавливаются завышенные предельные цены.
29	Завышение НМЦК	Использование наиболее высоких предельных отпускных цен на ЖНВЛП	В рамках закупки ЖНВЛП заказчик целенаправленно выбирает наиболее дорогие позиции из государственного реестра предельных отпускных цен производителей на лекарственные препараты, включенные в перечень ЖНВЛП. Прием может дополняться объединением в одном лоте ЖНВЛП и иных лекарственных препаратов.
30	Завышение НМЦК	Необоснованное применение коэффициентов	При использовании проектно-сметного метода для расчета НМЦК заказчик не использует понижающие или использует повышающие коэффициенты к расценкам, установленным в сборниках сметных норм на различные виды работ, без надлежащего обоснования.

31	Завышение НМЦК	Одновременное использование нескольких методов определения стоимости	При составлении сметного расчета в рамках закупок строительных работ заказчик определяет размер основной части затрат с использованием одного метода (например, базисно-индексного), но при этом в нарушение действующих норм для определения оставшейся части затрат применяет другой метод (например, ресурсный). При этом применение другого метода позволяет завязать стоимость соответствующей продукции.
32	Завышение НМЦК	Выбор более дорогого способа приобретения прав на пользование имуществом	При проведении закупки, предметом которой является право на пользование имуществом, заказчик выбирает более дорогой способ приобретения такого права, например, получение оборудования в аренду вместо его покупки.
33	Завышение НМЦК	Закупка ТРУ с избыточными характеристиками	В качестве предмета закупки определяются ТРУ, обладающие характеристиками, в которых конечный потребитель не заинтересован, или свойствами, которые не будут востребованы в реальных условиях. Это позволяет существенно завязать НМЦК, впоследствии получив дополнительный «коррупционный доход» за счет низкого качества выполняемых работ.
34	Завышение НМЦК	Закупка ненужных ТРУ	В качестве предмета закупки определяется завышенное количество ТРУ. Впоследствии избыток товаров либо не используется, либо, наоборот, расходуется в необоснованно больших объемах, чтобы скрыть чрезмерность объема закупки.

35	Завышение авансового платежа	Завышение авансового платежа	<p>Заказчик устанавливает необоснованно высокий авансовый платеж в целях последующего его размещения «лояльным» исполнителем на депозитных счетах и получения дополнительного дохода.</p> <p>Прием может применяться и на этапе исполнения контракта: в таком случае производится дополнительное ступенчатое авансирование через заключение дополнительных соглашений в случае выполнения работ на сумму предыдущего аванса без их реального выполнения.</p>
36	Ограничение конкуренции	Закупка у единственного поставщика на основании НПА	<p>Заказчик реализует возможность, предоставленную п. 2 ч. 1 ст. 93 N 44-ФЗ: обосновывает необходимость проведения закупки у единственного поставщика на основании указа, распоряжения или поручения Президента РФ, постановления или распоряжения Правительства РФ, используя для этого «лоббистские» возможности и / или вводящие в заблуждение аргументы.</p> <p>В качестве такого единственного поставщика выступает «лояльная» заказчику организация.</p>
37	Ограничение конкуренции	Дробление закупки	<p>Заказчик реализует возможность, предоставленную п. 3 ч. 1 ст. 93 N 44-ФЗ (или аналогичными нормами положения о закупке): искусственно разделяет общий объем закупаемых ТРУ на части, стоимость которых не превышает 100 тыс. руб. (или 400 тыс. руб.) с тем, чтобы иметь возможность осуществить эти мелкие закупки у единственного поставщика.</p>

38	Ограничение конкуренции	Закупка при отсутствии чрезвычайных ситуаций	Заказчик реализует возможность, предоставленную п. 9 ч. 1 ст. 93 N 44-ФЗ: обосновывает необходимость проведения закупки у единственного поставщика наличием аварии, иных чрезвычайных ситуаций, непреодолимой силы, потребности оказания медицинской помощи в экстренной форме.
			При этом на практике чрезвычайная ситуация либо отсутствует, либо соответствующее понятие трактуется заказчиком излишне расширительно.
39	Ограничение конкуренции	Закупка спустя длительное время после возникновения чрезвычайных ситуаций	Заказчик реализует возможность, предоставленную п. 9 ч. 1 ст. 93 N 44-ФЗ: обосновывает необходимость проведения закупки у единственного поставщика наличием аварии, иных чрезвычайных ситуаций, непреодолимой силы, потребности оказания медицинской помощи в экстренной форме.
			При этом закупка осуществляется спустя длительное время после возникновения чрезвычайной ситуации, когда возможность ликвидации ее последствий уже маловероятна.
40	Ограничение конкуренции:	Закупка ТРУ, неприменимых для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций	Заказчик реализует возможность, предоставленную п. 9 ч. 1 ст. 93 N 44-ФЗ: обосновывает необходимость проведения закупки у единственного поставщика наличием аварии, иных чрезвычайных ситуаций, непреодолимой силы, потребности оказания медицинской помощи в экстренной форме.
			При этом закупаются ТРУ, которые неприменимы или избыточны с точки зрения ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

41	Ограничение конкуренции	Прерогатива ОИВ и подведомственных организаций	<p>Заказчик необоснованно признает, что закупаемые работы / услуги могут выполняться / предоставляться только органом исполнительной власти или подведомственными ему государственным учреждением, государственным унитарным предприятием. При этом нарушается одно или несколько условий, установленных п.6 ст.93 44-ФЗ. Тем самым обосновывается закупка у единственного поставщика.</p> <p>Разновидностью приема является наделение одной организации исключительными полномочиями в условиях существующего конкурентного рынка.</p>
42	Ограничение конкуренции	Закупка культурно-развлекательных мероприятий	<p>Заказчик реализует возможность, предоставленную п. 18 ч. 1 ст. 93 N 44-ФЗ: под видом закупки услуг по реализации входных билетов на посещение театрально-зрелищных, культурно-просветительных и зрелищно-развлекательных мероприятий, экскурсионных билетов и экскурсионных путевок закупает у единственного поставщика любые развлекательные мероприятия.</p>
43	Ограничение конкуренции	Закупка у МСП и СОНО	<p>Заказчик использует обязанность осуществлять определенную долю закупок у МСП / СОНО:</p> <ul style="list-style-type: none"> — осуществляет закупку таких ТРУ, которые обычные МСП / СОНО не могут поставить в силу их сложности / специфичности, но может поставить «лояльная» МСП / СОНО, что позволяет устранить конкуренцию; — осуществляет закупку таких ТРУ, которые обычные поставляют «нелояльные» крупные организации, с тем чтобы избежать конкуренции и обеспечить победу «лояльной» МСП / СОНО.

44	Ограничение конкуренции	Предквалификация с завышенными требованиями	При проведении предквалификации в рамках конкурентного способа осуществления закупки заказчик устанавливает необоснованные требования к участникам (например, наличие у исполнителя материальных ресурсов, не относящихся прямо к предмету закупки).
45	Ограничение конкуренции	Централизация закупок	Заказчик проводит закупки определенных ТРУ через один координирующий государственный орган, препятствуя при этом организациям осуществлять такие закупки самостоятельно. Это позволяет обеспечивать закупку значительных объемов ТРУ у «лояльного» исполнителя, в том числе по завышенным ценам.
46	Ограничение конкуренции	Нестандартные названия ТРУ	При размещении информации о закупке в ЕИС заказчик использует нестандартные названия / неочевидные синонимы обозначений ТРУ с тем, чтобы усложнить поиск объявленных закупок для потенциальных «нелояльных» участников.
47	Ограничение конкуренции	Короткие сроки подачи заявок	Заказчик устанавливает слишком короткие сроки для подачи заявок или такие сроки, которые приходится на «неудобные» периоды времени, например, совпадают с государственными праздниками или концом года.
48	Ограничение конкуренции	Нестандартные форматы закупочной документации	При размещении информации о закупке в ЕИС заказчик использует нестандартные форматы файлов закупочной документации: чтение невозможно без специализированного программного обеспечения, содержат фрагменты текста в неадаптированном графическом формате и т.д.

49	Ограничение конкуренции	Запутанные требования	Заказчик включает в конкурсную документацию сложные или даже противоречащие друг другу требования к предмету закупки, что увеличивает вероятность несоответствий или допущения формальных ошибок при подаче заявок потенциальными «нелояльными» участниками.
50	Ограничение конкуренции	Затруднение подачи документов	При проведении закупки на ЭТП, контролируемой заказчиком или связанными с ним лицам, для «нелояльных» участников создаются препятствия при подаче заявок, например, связанные с вводом данных, прикладыванием документов и т.д. Затруднения могут создаваться и при личной подаче документов (например, трудности с получением пропуска для прохода в здание заказчика).
51	Ограничение конкуренции	Нереалистичные сроки исполнения контракта	Заказчик устанавливает слишком короткие сроки исполнения контракта, в результате чего «нелояльные» исполнители не принимают участие в закупке, осознавая, что не смогут исполнить контракт в срок. Таким образом, обеспечивается ограничение конкуренции в пользу «лояльного» исполнителя, который может исполнить контракт в срок, т.к. работы, являющиеся предметом закупки, уже были выполнены заранее.

52	Ограничение конкуренции	Необоснованно низкая НМЦК	<p>Заказчик устанавливает слишком низкую НМЦК, невыгодную для участников рынка, в результате чего «нелояльные» организации не принимают участие в закупке.</p> <p>Заказчик при этом стремится обеспечить получение «лояльным» исполнителем необходимого опыта для использования в последующих более «дорогих» закупках или рассчитывает компенсировать заниженную НМЦК путем заключения дополнительных соглашений с «лояльным» исполнителем.</p>
53	Ограничение конкуренции	Недостаточно детализированное описание предмета закупки	<p>Заказчик включает в конкурсную документацию расплывчатые требования, не позволяющие определить итоговый объем закупаемых ТРУ, их важные характеристики, и, соответственно, стоимость.</p> <p>В результате «нелояльные» организации не решаются принять участие в закупке.</p>
54	Ограничение конкуренции	Большой размер обеспечения заявки / контракта	<p>Заказчик устанавливает слишком большой размер обеспечения заявки и (или) контракта, в результате чего «нелояльные» исполнители, не имеющие возможности вывести из оборота такую сумму на длительный срок, не принимают участие в закупке.</p>
55	Ограничение конкуренции	Отсутствие объективных критериев оценки	<p>Заказчик оставляет возможности для субъективной оценки заявок: например, не указывает количество баллов, присуждаемых за определенное значение критерия, не устанавливает пропорциональную зависимость между количеством присваиваемых баллов и представляемыми сведениями.</p>

56	Ограничение конкуренции	Закупка товаров конкретных производителей	<p>Заказчик включает в закупочную документацию требования, под которые подходит только конкретный товар:</p> <ul style="list-style-type: none"> - указывая конкретный товарный знак / марку; - детализируя требования таким образом, что под них подходит только продукция конкретного производителя; - детализируя требования таким образом, что под них попадают несколько товаров, но один из них является заведомо более дешевым и его наличие обеспечивает организации-обладателю ценовые преимущества.
57	Ограничение конкуренции	Укрупнение закупки	<p>Заказчик совмещает в одной закупке разные ТРУ, поставить которые в полном объеме «нелояльные» исполнители не могут в силу недостатка ресурсов, узкой специализации и т.д. Дополнительным ограничителем является большой размер обеспечения такого укрупненного контракта, зачастую непосильный для непосредственных производителей отдельных товаров, входящих в закупку. Данный прием также позволяет завязать НМЦК.</p>
58	Ограничение конкуренции	Требования об использовании специфических ресурсов	<p>Заказчик включает в закупочную документацию требования об использовании в процессе исполнения контракта специфических ресурсов: материалов, программного обеспечения, объектов инфраструктуры и т.д., которые имеются только у «лояльного» исполнителя или у очень ограниченного круга потенциальных участников.</p>

59	Ограничение конкуренции	Требования о наличии лицензий, сертификатов, членства в СРО	<p>Заказчик включает в закупочную документацию требования о наличии у потенциального исполнителя специфических лицензий, сертификатов, наград, членства в СРО, которые имеются только у «лояльного» исполнителя или у очень ограниченного круга потенциальных участников.</p> <p>Дополнительно может создаваться ситуация, при которой лицензия / сертификат выдается только определенной контролируемой организацией, которая всячески затрудняет их получение «нелояльными» участниками.</p>
60	Ограничение конкуренции	Требования о наличии работников со специфическими характеристиками	<p>Заказчик включает в закупочную документацию требования о наличии у штатных работников потенциального исполнителя определенного опыта работы, научной степени, членства в комиссиях, лицензий и т.п., которые, вероятнее всего, будут отсутствовать у «нелояльных» участников.</p>
61	Ограничение конкуренции	Требования о наличии специфического опыта	<p>Заказчик включает в закупочную документацию в качестве требования или в качестве элемента балльной оценки, имеющего определяющий вес, наличие у потенциального исполнителя специфического опыта поставки товаров / выполнения работ / оказания услуг. При этом такой опыт в максимальном объеме имеется только у «лояльного» исполнителя.</p>

62	Ограничение конкуренции	Возможность не учитывать опыт «нелояльных» участников	<p>Определяя критерии оценки заявок, заказчик устанавливает такие требования к опыту, которые позволяют «отсечь» часть «нелояльных» участников, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> - «предельное значение» опыта, - детализированные требования к опыту (например, опыт выполнения работ в течение определенного промежутка времени, когда такие работы заведомо не выполнялись «нелояльным» исполнителем).
63	Ограничение конкуренции	Уникальный опыт	<p>В рамках предшествующей закупки, непривлекательной для добросовестных участников рынка, заказчик обеспечивает победу и получение уникального опыта «лояльным» исполнителем. После этого проводится крупная закупка, в которой наличие такого опыта является решающим критерием оценки.</p>
64	Ограничение конкуренции	Требования к свойствам товара, выявляемым только при его наличии	<p>Заказчик устанавливает такие требования к характеристикам закупаемого товара, выявить которые можно только при наличии у исполнителя самого товара и (или) результатов его испытаний.</p>
65	Ограничение конкуренции	«Правильная» формула	<p>Заказчик составляет формулу для определения наилучшего предложения таким образом, чтобы при подсчете баллов «лояльный» исполнитель с учетом его характеристик получал максимальный результат в любом или практически любом случае. «Нелояльные» участники могут составить ему конкуренцию только в случае сильного снижения цены, которое будет для них заведомо невыгодным.</p>

66	Ограничение конкуренции	Оплата частями	<p>Из общего объема подлежащих закупке ТРУ выделяется часть, которая закупается заранее у «лояльного» исполнителя (посредством закупок у единственного поставщика или заключения договоров ГПХ).</p> <p>При проведении основной закупки устанавливается НМЦК, соответствующая полному объему работ. «Лояльный» исполнитель получает возможность снизить цену контракта на сумму уже оплаченных работ, не теряя реальной прибыльности.</p>
67	Ограничение конкуренции	Закупка с фиктивными элементами	<p>Заказчик включает в предмет закупки ТРУ, реальная поставка которых в дальнейшем не предполагается. «Лояльный» исполнитель, зная об этом, получает возможность снизить предлагаемую стоимость контракта на цену фиктивных элементов и получить конкурентное преимущество.</p> <p>После исполнения контракта в объеме, необходимом заказчику, с исполнителем подписывается соглашение о расторжении контракта «в связи с отсутствием потребности» в недопоставленных ТРУ.</p>
68	Ограничение конкуренции	Экономия на ресурсах	<p>Заказчик заранее информирует «лояльного» исполнителя о том, что предоставит ему необходимые для исполнения контракта ресурсы (технику, материалы и т.п.), которые «нелояльным» участникам придется приобретать самостоятельно.</p> <p>«Лояльный» исполнитель получает возможность снизить цену контракта на стоимость таких ресурсов.</p>

69	Ограничение конкуренции	Исполнение контракта силами заказчика	Заказчик заранее договаривается с «лояльным» исполнителем о том, что на практике контракт будет полностью или частично исполняться силами самого заказчика. Это позволяет «лояльному» исполнителю значительно снизить цену контракта.
70	Ограничение конкуренции	Создание видимости конкуренции	В закупке принимают участие организации, являющиеся участниками фиктивного или реального пула. В такой закупке организация-победитель уже определена заранее, остальные участники действуют согласно договоренностям с тем, чтобы способствовать ее победе. Таким образом, создается видимость конкурентной закупки, что призвано способствовать сокрытию недобросовестных действий от контролирующих органов.
71	Ограничение конкуренции	Отслеживание участников на контролируемой ЭТП	Заказчик, организовавший неформальное взаимодействие с ЭТП, отслеживает заявки «нелояльных» участников и, с учетом предлагаемых ими условий, сообщает лояльному исполнителю о необходимости внесения изменений в его заявку.

72	Ограничение конкуренции	«Каскад цен»	<p>В закупке участвует фиктивный или реальный пул «лояльных» организаций: первая организация предлагает самую высокую цену и в наибольшей степени соответствует неценовым критериям, вторая – цену ниже и качественные характеристики несколько хуже и т.д.</p> <p>При отсутствии конкурирующих «нелояльных» участников победителем становится «лояльная организация», предложившая наиболее высокую цену, но и лучшие качественные характеристики. При наличии «нелояльного» участника, предлагающего не самую высокую цену, победителем становится «лояльная» организация, предложившая еще более низкую цену или лучшие неценовые критерии.</p>
73	Ограничение конкуренции	«Таран»	<p>В закупке участвует фиктивный или реальный пул «лояльных» организаций. При закупке в форме аукциона две организации «лояльного» пула торгуются, снижая цену до неприемлемого для «нелояльных» участников уровня. Перед окончанием аукциона третий «лояльный» участник предлагает цену выше заявленной первыми двумя, но ниже той, которую предложили «нелояльные» участники. Заявки «лояльных» организаций, предложивших две самых низких цены, отклоняются после рассмотрения вторых частей заявок. Победителем становится третья «лояльная» организация.</p>

74	Ограничение конкуренции	Повторное проведение запроса котировок	<p>При проведении закупки в форме запроса котировок после получения предложений «нелояльных» участников заказчик отменяет проведение процедуры. Получив данные о том, какие цены готовы предложить конкурирующие «нелояльные» организации, заявка «лояльной» организации корректируется таким образом, чтобы обеспечить ей конкурентные преимущества. После этого проводится повторная процедура запроса котировок, победителем становится «лояльная» организация, предложившая наиболее выгодную цену.</p>
75	Ограничение конкуренции	Право «вето»	<p>В соответствии с положением о закупке организации-заказчика один из членов закупочной комиссии наделяется правом «вето», т.е. правом в определенных случаях приостановить или полностью заблокировать любое решение комиссии. Заказчик может использовать эту возможность для отмены закупки в случае, когда становится очевидной победа нелояльного участника.</p>

76	Ограничение конкуренции	Отмена закупки до окончания срока подачи заявок	<p>Заказчик использует возможность отмены проведения закупки до окончания срока подачи заявок в случае, когда становится очевидной победа «нелояльного» участника.</p> <p>Учитывая, что сроки такой отмены законодательно ограничены, заказчик может усложнять прием: в закупку вносятся незначительные изменения (внесение изменений возможно вплоть до двух дней до окончания срока подачи заявок), что автоматически продляет срок подачи заявок не менее, чем на семь дней. После этого у заказчика будет достаточно времени, чтобы отменить закупку без нарушения установленных законодательством сроков.</p>
77	Ограничение конкуренции	Отмена закупки в связи с обстоятельствами непреодолимой силы	<p>Заказчик использует возможность отмены проведения закупки в связи с обстоятельствами непреодолимой силы в случае, когда становится очевидной победа «нелояльного» участника. При этом может применяться необоснованно широкая трактовка понятия «обстоятельства непреодолимой силы».</p>

Этап III. Исполнение контракта

78	Переубеждение «нелояльного» исполнителя	Переубеждение «нелояльного» исполнителя	<p>В случае победы в закупке «нелояльного» участника заказчик предпринимает попытку договориться с ним о коррупционном взаимодействии (например о заключении договора субподряда с «лояльными» организациями):</p> <ul style="list-style-type: none"> - посредством использования положительных стимулов (обещания победы в последующих закупках); - посредством использования угроз (затруднения приемки работ, вплоть до полного отказа от приемки и попадания организации в РНП; проблем с участием в будущих закупках).
----	--	---	---

79	Изменение условий контракта	Изменение условий контракта	<p>После победы «лояльного» исполнителя заказчик меняет условия, предусмотренные проектом контракта, являвшегося частью закупочной документации. Итоговый контракт корректируется в интересах исполнителя, например, путем смягчения или исключения возможных санкций за ненадлежащее выполнение этапов работ, несоблюдение сроков и т.д.</p>
80	Заключение дополнительных соглашений	Заключение дополнительных соглашений	<p>При изначальном установлении невыгодных условий в целях победы «лояльного» исполнителя (занижение НМЦК, нереалистичные сроки исполнения) заказчик корректирует их посредством заключения дополнительных соглашений.</p> <p>Один из возможных вариантов также заключается в замене предмета закупки на более дешевый аналог без изменения цены заключенного контракта, например в соответствии с ч.7 ст.95 44-ФЗ</p>
81	Недобросовестное использование субподряда	Передача всех работ на субподряд	<p>«Лояльный» исполнитель, получивший контракт, не выполняет его самостоятельно, а передает все работы на субподряд, оставляя себе определенный процент оплаты (является «генеральным подрядчиком-прокладкой»). Реальные поставщики при этом могут формировать «лояльный» пул, но работающий не с коррумпированным заказчиком, а с генеральным подрядчиком.</p>

82	Недобросовестное использование субподряда	Выполнение «лояльным» исполнителем части работ	«Лояльный» исполнитель, получивший контракт, выполняет самостоятельно лишь небольшую часть работ, не соответствующую по стоимости той части оплаты, которую он оставляет себе, или берет на себя коррупционноремкие работы (закупка оборудования и материалов и т.п.). Остальные работы передаются на субподряд.
83	Недобросовестное использование субподряда	Фиктивный субподряд	«Лояльный» исполнитель, получивший контракт, официально привлекает для выполнения работ субподрядчиков, но на практике выполняет все или почти все работы самостоятельно. Прием используется для вывода денежных средств, полученных в качестве оплаты по контракту, в том числе в интересах коррумпированного заказчика.
84	Недобросовестное использование субподряда	Передача работ на субподряд «лояльным» организациям	«Лояльный» исполнитель, получивший контракт, привлекает для выполнения работ субподрядчиков из числа иных организаций «лояльного» пула. Прием используется для сохранения «лояльности» организаций, не ставших победителями в рамках текущей закупки, с целью продолжения использования их в будущем.
85	Недобросовестное использование субподряда	Дробление субподряда	Исполнитель, получивший контракт с НМЦК выше 1 млрд. руб., заключает договоры субподряда с несколькими аффилированными между собой организациями. Стоимость каждого договора не превышает 10% цены заключенного исполнителем контракта, однако общая цена переданных на субподряд работ существенно выше 10%. Такой прием используется для сокрытия соисполнителей и обхода требований ч. 23 ст. 34 44-ФЗ.

86	Недобросовестное использование субподряда	Наращивание опыта	<p>«Лояльный» исполнитель, получивший контракт, привлекает для выполнения работ в качестве субподрядчика недавно созданную организацию из «лояльного» пула. При этом в реальности такая организация может вообще не выполнять работы. Прием используется для получения недавно созданной «лояльной» организацией необходимого опыта для участия в будущих закупках.</p>
87	Неприменение или смягчение санкций	Неприменение или смягчение санкций	<p>В случае невыполнения «лояльным» исполнителем условий контракта (например, нарушения сроков поставки) заказчик не применяет к нему предусмотренные контрактом санкции или необоснованно занижает их размер. В отдельных случаях заказчик может неправомерно списать начисленные суммы неустоек (штрафов, пеней). Прием может использоваться и в отношении «нелояльного» исполнителя, получившего контракт: в этом случае заказчик требует от исполнителя «вознаграждение» за неприменение или занижение санкций.</p>
88	Приемка невыполненных работ	Без принятия действий по завершению работ	<p>Заказчик, зная, что работы не были выполнены в полном объеме или были выполнены некачественно, подписывает акты приемки работ у «лояльного» исполнителя.</p> <p>Действий по обеспечению завершения таких работ или устранению допущенных нарушений не предпринимается.</p>

89	Приемка невыполненных работ	С последующей закупкой ремонтных работ	<p>Заказчик, зная, что работы не были выполнены в полном объеме или были выполнены некачественно, подписывает акты приемки работ у «лояльного» исполнителя.</p> <p>После этого заказчик проводит новую закупку услуг по ремонту, предметом которой фактически является устранение дефектов работ, выполненных в рамках предыдущего контракта.</p>
90	Приемка невыполненных работ	С последующей закупкой продолжения работ	<p>Заказчик, зная, что работы не были выполнены в полном объеме или были выполнены некачественно, подписывает акты приемки работ у «лояльного» исполнителя.</p> <p>После этого заказчик проводит новую закупку, предметом которой является продолжение или развитие проекта, реализованного в рамках предыдущего контракта. На практике одной из задач новой закупки становится устранение дефектов работ, выполненных в рамках предыдущего контракта.</p>
91	Приемка невыполненных работ	С последующим выполнением работ силами заказчика	<p>Заказчик, зная, что работы не были выполнены в полном объеме или были выполнены некачественно, подписывает акты приемки работ у «лояльного» исполнителя.</p> <p>После этого заказчик завершает невыполненные работы или проводит работы по устранению дефектов собственными силами (силами подведомственных организаций).</p>
92	Приемка невыполненных работ	«Снежный ком»	<p>Заказчик зная, что закупаемый товар не был поставлен и (или) имущество не было введено в эксплуатацию, сначала подписывает соответствующие акты приемки, а после этого оплачивает и работы по обслуживанию этого имущества.</p>

93	Расторжение контракта по соглашению сторон	Расторжение контракта по соглашению сторон	<p>В случае если «лояльный» исполнитель не в состоянии выполнить условия контракта и нет возможности обеспечить приемку невыполненных / выполненных не в полном объеме работ, заказчик принимает решение расторгнуть контракт по соглашению сторон.</p> <p>Такой прием позволяет избежать попадания «лояльного» исполнителя в РНП с тем, чтобы он мог и дальше принимать участие в последующих закупках.</p>
94	Повторные закупки	«Открытая» повторная закупка	<p>После проведения закупки заказчик объявляет о проведении новой закупки с другим названием, но с тем же или почти тем же содержанием.</p> <p>Таким образом, «лояльный» исполнитель, ранее уже исполнивший аналогичный контракт, получает конкурентные преимущества перед иными «нелояльными» участниками (например, возможность значительного снижения цены).</p>
95	Повторные закупки	Фиктивная первая закупка	<p>В рамках первой закупки заказчик обеспечивает приемку невыполненных работ у «лояльного» исполнителя. После этого заказчик проводит новую более дорогую закупку с тем же или почти тем же содержанием. Решающим критерием оценки при выборе победителя является наличие опыта выполнения аналогичных работ.</p> <p>Таким образом, «лояльный» исполнитель, формально получивший такой опыт в рамках первой закупки, имеет решающее конкурентное преимущество.</p> <p>Фактическое выполнение или завершение работ, предусмотренных первым контрактом, «лояльный» исполнитель осуществляет в рамках исполнения второго контракта.</p>

96	Повторные закупки	«Вклад» исполнителя	<p>В рамках первой закупки «лояльный» исполнитель становится победителем, значительно снизив цену, и выполняет часть работ за свой счет. После этого заказчик объявляет о проведении новой более дорогой закупки с тем же или почти тем же содержанием. При этом решающим критерием оценки при выборе победителя является наличие опыта выполнения аналогичных работ.</p> <p>Таким образом, «лояльный» исполнитель, получивший такой опыт в рамках первой закупки, имеет решающее конкурентное преимущество.</p> <p>Расходы «лояльного» исполнителя компенсируются завышенной стоимостью второго контракта.</p>
97	Повторные закупки	Фиктивная доработка	<p>После проведения первой закупки заказчик проводит новую закупку, предметом которой является доработка продукта, полученного в результате исполнения первого контракта.</p> <p>При этом фактически доработка либо не требуется, либо ее стоимость неоправданно высока (в отдельных случаях близка к стоимости повторной разработки продукта).</p>

98	Повторные закупки	Обман субподрядчиков	<p>«Лояльный» исполнитель, выигравший контракт заключает контракты с субподрядчиками, получает от них (полностью или частично) необходимые результаты работ, после чего объявляет о своем банкротстве, не оплачивая услуги субподрядчиков.</p> <p>Через некоторое время заказчик проводит новую закупку с тем же объемом работ и ценой, в которой принимает участие другой «лояльный» исполнитель из пула.</p> <p>Таким образом, обеспечивается создание конкурентных преимуществ второму «лояльному» исполнителю, уже располагающему необходимыми результатами работ, полученными от субподрядчиков в рамках исполнения первого контракта.</p>
99	Невозврат ресурсов после демонтажа	Невозврат ресурсов после демонтажа	<p>«Лояльный» исполнитель не выполняет обязанность по передаче материальных ресурсов от разборки (демонтажа) зданий, сооружений, оборудования в распоряжение заказчика.</p> <p>Заказчик не указывает исполнителю на необходимость устранения этого нарушения. В дальнейшем такие материальные ресурсы могут быть реализованы исполнителем с целью получения дополнительного дохода, в том числе в интересах заказчика.</p>

100	Использование «утилизированной» продукции	Использование «утилизированной» продукции	<p>«Лояльный» исполнитель получает первый контракт на оказание услуг по утилизации какого-либо имущества, второй – на поставку определенных товаров. При выполнении первого контракта имущество утилизируется не полностью (отдельные его элементы извлекаются и сохраняются) или не утилизируется совсем.</p> <p>В рамках второго контракта неутилизированное имущество или его отдельные сохраненные элементы поставляются в качестве новых товаров.</p>
-----	--	---	--
