

СВОДНАЯ АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА
по вопросу организации и проведения Федеральной налоговой
службой и Федеральной таможенной службой, их территориальными
органами и подведомственными учреждениями закупок товаров
и услуг для государственных нужд (по результатам проверок,
проведенных Счетной палатой Российской Федерации)

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункт 3.1.18 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2007 год.

Цель экспертно-аналитического мероприятия

Определение эффективности действующей системы организации государственных закупок и подготовка предложений по ее совершенствованию.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Законодательные и иные нормативные правовые акты, устанавливающие порядок организации размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд в Российской Федерации; материалы контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации (далее - Счетная палата) в 2005-2007 годах; утвержденная в установленном порядке отчетность и официальная информация Министерства финансов Российской Федерации, Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы государственной статистики, Федеральной антимонопольной службы.

Объекты исследования (анализа)

Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, территориальные налоговые и таможенные органы, а также другие подведомственные им организации и учреждения.

Введение

Актуальность данного экспертно-аналитического мероприятия обусловлена тем, что Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, территориальные налоговые и таможенные органы, а также другие подведомственные им организации и учреждения ежегодно расходуют на закупку товаров (работ, услуг) значительные государственные средства. В 2006 году на эти цели ФНС России направлено 17510,4 млн. рублей и ФТС России - 20958,5 млн. рублей, или, соответственно, 28 % и 58,1 % от общего объема финансирования из федерального бюджета и внебюджетных источников, направленных на обеспечение деятельности налоговых и таможенных органов.

При этом эффективному использованию государственных средств, выделяемых на закупку продукции, в интересах налоговых и таможенных органов препятствует наличие нерешенных проблем действующей системы государственных закупок.

Экспертно-аналитическое мероприятие направлено на анализ проблем эффективности организации закупок для государственных нужд, в том числе на исследование причин и последствий, выявленных в ходе контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой, нарушений и недостатков при размещении заказов на поставку товаров (работ, услуг), допущенных налоговыми и таможенными органами, а также на разработку предложений, направленных на совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей отношения в сфере государственных закупок.

Анализ законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере государственных закупок

Первым законодательным актом, регулировавшим экономические и правовые отношения в процессе формирования и размещения государственного заказа в Российской Федерации, стал Закон Российской Федерации от 28 мая 1992 года № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд».

Впоследствии порядок формирования и исполнения заказов на закупку и поставку товаров (работ, услуг) определялся Федеральным законом от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

Однако данный Закон не обеспечил в полной мере эффективное использование бюджетных средств в сфере государственных закупок и не исключил злоупотребления должностными лицами своим служебным положением при организации закупок продукции для государственных нужд. В связи с этим Президентом Российской Федерации был издан Указ от 8 апреля 1997 года № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», которым было утверждено «Положение об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд».

В дальнейшем был принят Федеральный закон от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», который регламентировал отношения по государственным закупкам, не урегулированные Гражданским кодексом Российской Федерации, а также развивал положения Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», Федерального закона «О государственном оборонном заказе» и других нормативных правовых актов в части вопросов закупки продукции для государственных нужд.

Этим Законом были определены сфера его применения, порядок проведения открытого, закрытого и двухэтапного конкурсов, порядок разрешения разногласий и некоторые другие вопросы. Важной особенностью данного Закона являлось то, что участником конкурса мог быть только поставщик, имеющий необходимые производственные мощности, оборудование и трудовые ресурсы, а также право организаторов конкурса устанавливать дополнительные требования к его участникам при проведении каждого конкурса. Наряду с этим ограничивалось иностранное участие в процессе закупок.

Вместе с тем отсутствие единой законодательной базы, регуливающей отношения в сфере государственных закупок, наличие целого ряда федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, содержащих порой значительное количество противоречивых норм, а также наличие отдельной системы законодательства о закупках, сформировавшейся на уровне субъектов Российской Федерации, обусловило необходимость принятия законодательного акта, обеспечивающего систематизацию законодательства Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках.

Таким законодательным актом стал Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», вступивший в силу с 1 января 2006 года и являющийся на сегодняшний день основополагающим нормативным правовым документом, регламентирующим гражданско-правовые и процедурные вопросы закупок.

Помимо создания единой системы, определяющей отношения в сфере государственных закупок, указанный Закон направлен на решение следующих основных задач:

- обеспечение прозрачности механизма осуществления закупок продукции для государственных и муниципальных нужд, стимулирование добросовестной конкуренции и увеличение экономии государственных средств;
- устранение возможностей злоупотреблений и коррупции посредством четкой регламентации процедур осуществления закупок;

- приведение законодательства Российской Федерации в соответствие с международными нормами, учет положительных примеров правового регулирования государственных и муниципальных закупок в законодательстве иностранных государств и нормативных правовых актах международных организаций.

Данный Закон не ограничивает доступ к участию в конкурсах и поставках продукции для государственных и муниципальных нужд посреднических организаций, а также иностранных поставщиков.

Сфера применения Закона распространена на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг, осуществляемых на территории Российской Федерации, как за счет средств соответствующих бюджетов, так и внебюджетных средств государственных и муниципальных заказчиков Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

При этом действие Закона распространяется на размещение государственных и муниципальных заказов, осуществляемых по безналичному расчету. При поставках за наличный расчет в соответствии с установленным Банком России предельным размером расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке (в настоящее время - 100 тыс. рублей¹) размещение заказов осуществляется без проведения торгов.

Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» введены дополнительные гарантии обеспечения исполнения государственного и муниципального заказа. Предусмотрено ведение реестра недобросовестных поставщиков, в который включаются сведения об участниках размещения заказа, уклонившихся от заключения государственного или муниципального контракта, а также о поставщиках (исполнителях, подрядчиках), с которыми контракты по решению суда расторгнуты в связи с существенным нарушением ими условий контрактов.

Данная норма должна исключить участие в торгах организаций, не выполнивших свои договорные обязательства. Однако на практике данное положение не исключает риски, связанные с действиями недобросовестных поставщиков (исполнителей, подрядчиков), поскольку учредитель организации, числящейся в реестре недобросовестных поставщиков, вправе создать новую фирму, которая может участвовать в конкурсах без каких-либо ограничений.

Как отмечено выше, Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» принят 21 июля 2005 года и вступил в силу с 1 января 2006 года, однако до настоящего времени правовой потенциал Закона используется не полностью.

Сложившаяся ситуация в определенной мере обусловлена тем, что Правительство Российской Федерации своевременно не подготовило необходимые нормативные акты по вопросам, отнесенным к его компетенции и без которых невозможно соблюдение всех требований указанного Закона.

В частности, порядок ведения реестра недобросовестных поставщиков, требования к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения ведения реестра недобросовестных поставщиков, предусмотренные частью 11 статьи 19 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2007 года № 292, т. е. почти через 2 года со дня принятия Закона и практически 1,5 года после вступления его в силу.

¹ Указание Банка России от 20 июня 2007 года № 1843-У «О предельном размере расчетов наличными деньгами и расходовании наличных денег, поступивших в кассу юридического лица или кассу индивидуального предпринимателя».

Адрес официального сайта Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о заказах для федеральных государственных нужд определен распоряжением Правительства Российской Федерации лишь 20 февраля 2006 года², т. е. спустя 7 месяцев со дня принятия упомянутого Федерального закона и 2 месяца после вступления его в силу.

Перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона, предусмотренный частью 4 статьи 10 Федерального закона, утвержден Правительством Российской Федерации только 15 мая 2007 года³, соответственно, через 2 и 1,5 года.

Это привело к задержке в проведении конкурсных процедур и заключении государственных контрактов и, как следствие, к стремлению бюджетополучателей израсходовать бюджетные деньги до окончания финансового года.

При этом до сих пор Правительством Российской Федерации не установлен порядок оценки заявок на участие в конкурсе, предусмотренный частью 7 статьи 28 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Также Правительством Российской Федерации не установлен порядок размещения заказов на поставки биржевых товаров для государственных или муниципальных нужд на товарных биржах, предусмотренный частью 2 статьи 56 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Таким образом, до настоящего времени не завершено в полном объеме формирование нормативно-правовой базы, необходимой для реализации положений указанного Федерального закона.

Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» предусматривает размещение заказов на закупку товаров (работ, услуг) для государственных нужд путем проведения торгов либо без проведения торгов.

Способы размещения государственного заказа приведены в схеме:



Размещение заказов на закупку товаров (работ, услуг) для государственных нужд налоговыми и таможенными органами в 2004-2006 годах характеризуется следующими данными:

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 229-р.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 мая 2007 года № 609-р.

(тыс. руб.)

Способ закупки	ФНС России			ФТС России		
	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Конкурс	14221699	10900359	8955050	3565501	6253823	14732345
Удельный вес, %	75,1	65,8	51,1	56,0	66,1	70,3
Аукцион	-	-	15	-	-	832
Удельный вес, %	-	-	0,0	-	-	0,0
Запрос котировок цен	2650550	3766461	1116732	1107530	1170004	821937
Удельный вес, %	14,0	22,7	6,4	17,4	12,4	3,9
У единственного источника	2069606	1900983	6070629	1689215	2038854	4796758
Удельный вес, %	10,9	11,5	34,7	26,6	21,5	22,9
Закупки малого объема (за наличный расчет)	-	-	1367952	-	-	606651
Удельный вес, %	-	-	7,8	-	-	2,9
Итого	18941855	16567803	17510378	6362246	9462681	20958523

Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» впервые введена процедура аукционов как наиболее прозрачная и наименее коррупционная форма государственных закупок.

Размещение заказов путем проведения аукциона осуществляется по тем видам товаров, работ и услуг, которые, соответственно, производятся, выполняются и оказываются не по конкретным заявкам заказчика, а для которых есть функционирующий рынок и сравнить которые можно только по их ценам.

Однако аукционный способ закупок пока имеет ограниченное применение. В частности, налоговыми органами в 2006 году проведен всего один аукцион на сумму 15 тыс. рублей, таможенными органами - 6 аукционов на сумму 832 тыс. рублей, что составило менее сотой доли процента от общего объема закупок, проведенных за указанный период.

Причиной этого явилось отсутствие в 2006 году перечня товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона, утвержденного Правительством Российской Федерации только 15 мая 2007 года. При этом указанный перечень включает лишь 20-25 % товаров и услуг, закупаемых по государственному и муниципальному заказу, в то время как, по мнению Федеральной антимонопольной службы, до 80 % всех заказов на закупку товаров и услуг должно размещаться на аукционах.

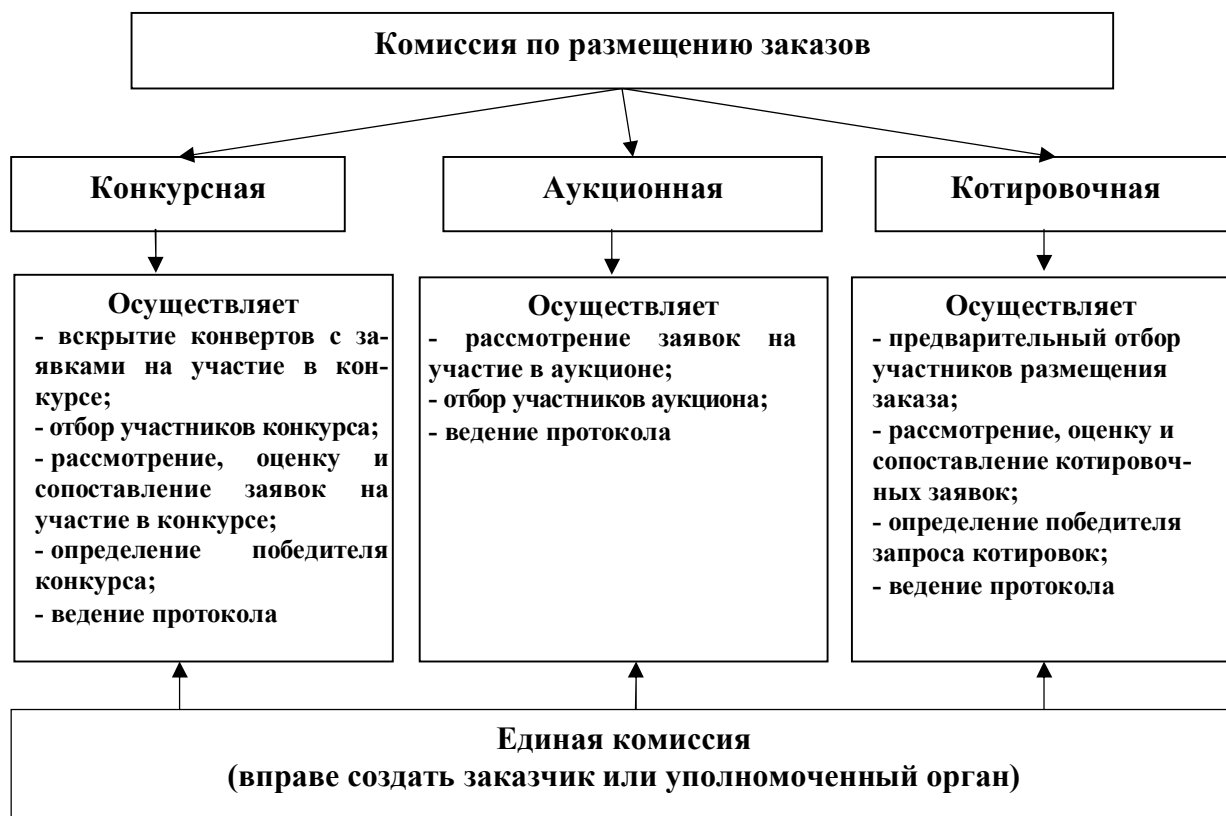
Как свидетельствуют материалы проверок, проведенных Счетной палатой, нарушения в сфере государственных закупок не обязательно являются следствием злоупотреблений и коррупции.

Зачастую это связано с неподготовленностью и непрофессионализмом должностных лиц, отвечающих за размещение заказов на приобретение продукции для государственных нужд.

В ряде случаев конкурсные и котировочные комиссии формируются из сотрудников, не обладающих необходимыми профессиональными навыками.

Между тем в функции этих комиссий входят рассмотрение заявок на участие в торгах, отбор участников и определение победителя торгов, ведение протокола рассмотрения заявок, и от принимаемых ими решений зависит эффективное и рациональное использование бюджетных средств, выделенных на закупку продукции для государственных нужд.

Полномочия комиссий по размещению заказов на поставку товаров (работ, услуг) приведены в схеме:



Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1998 года № 1022 «О кадровом обеспечении торгов (конкурсов) на закупку продукции для государственных нужд» было установлено, что председателями комиссий по проведению торгов (конкурсов) на закупку продукции для государственных нужд за счет средств федерального бюджета назначаются исключительно лица, прошедшие соответствующую профессиональную переподготовку или повышение квалификации.

Однако с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» это постановление Правительства Российской Федерации утратило силу.

Между тем практика показала необоснованность исключения такой нормы, и Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлено, что с 1 января 2009 года в состав указанных комиссий должно включаться не менее чем одно лицо, осуществившее соответствующую профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для государственных или муниципальных нужд.

В Федеральном законе «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» исключены ранее предъявляемые к участникам конкурса обязательные требования о наличии производственных мощностей, оборудования и трудовых ресурсов, необходимых для производства товаров (работ, услуг), что дает возможность участия в торгах организациям-посредникам, не обладающим необходимыми профессиональными знаниями и квалификацией, оборудованием и другими материальными возможностями для выполнения государственного контракта.

Доступ к участию в конкурсах и поставках продукции для государственных и муниципальных нужд посреднических организаций предполагает создание условий для

расширения круга поставщиков, что приведет, по мнению разработчиков Закона, к более эффективному использованию бюджетных средств.

Однако материалы контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой, свидетельствуют о том, что включение посредников в процесс государственных закупок не всегда оправдано. Имеют место факты, когда в торгах принимают участие несколько фирм-посредников, представляющих интересы одного и того же производителя.

Так, проверкой, проведенной в ФГЛПУ «Поликлиника ФНС России» (далее - Поликлиника) в 2005 году, установлено, что в открытом конкурсе на поставку дорогостоящего оборудования для оснащения маммографического кабинета стоимостью 10,3 млн. рублей приняли участие три организации-посредника.

Указанные организации являлись малыми предприятиями (среднесписочная численность составляла 2-3 человека) и не специализировались на поставках медицинского оборудования. Дистрибьюторами завода-изготовителя эти организации также не являлись.

При этом указанные организации были зарегистрированы налоговыми органами менее чем за год до проведения конкурса. Производственными мощностями указанные организации не располагали, а имели лишь арендуемые складские помещения.

В ходе проверки конкурсной документации было установлено, что все три упомянутые организации действовали в интересах одного поставщика - ООО «Сименс» - по доверенности на представление конкурсной заявки, ведение переговоров и заключение контракта на поставку медицинской аппаратуры. Таким образом, фактически поставка указанного медицинского оборудования была осуществлена единственным поставщиком ООО «Сименс».

При этом аналогичное оборудование на тот период производилось не только ООО «Сименс», но также и рядом других крупных производителей медицинской техники - Philips, IMS, Toshiba, Itaray, Planmed, General Electric и другие.

Случаи проведения конкурсов между компаниями-посредниками, представляющими интересы одного иностранного производителя, не были единичными.

Так, в 2004 году Поликлиникой был проведен открытый конкурс по оснащению отделений медицинским оборудованием, в котором приняли участие три организации-посредника, представлявшие в конкурсе интересы одного и того же производителя медицинского оборудования - Oxford instruments (Англия).

В аналогичном порядке проводились конкурсы по закупке: биохимического анализатора Konelab 30i (Thermo Clinical LabSystems, Финляндия) стоимостью 4,8 млн. рублей, колонофиброскопа Olympus CF-40L и аксессуаров к нему (Olympus, Япония) - 1,0 млн. рублей, лор-установки Modula Europa (Heinemann Medizintechnik GmbH, Германия) - 1,5 млн. рублей, гинекологического кресла Medi-Matic 115-c (Schmitz u. Sohne GmbH & Co. KG, Германия) - 0,8 млн. рублей, трех стоматологических установок Sirona C2+ (Sirona Dental Systems GmbH, Германия) - 7,4 млн. рублей и рентгенографического цифрового комплекса Orthophos plus DS (Sirona Dental Systems GmbH, Германия) - 4,4 млн. рублей.

Суммарная стоимость медицинского оборудования, закупленного Поликлиникой в 2004-2005 годах у посредников, представлявших интересы одного и того же производителя, превысила 30 млн. рублей.

Также центральным аппаратом ФНС России в 2005 году проведены торги между посредническими организациями, представлявшими по доверенности интересы одного участника - «Ксерокс Лимитед».

Кроме того, участие в торгах посредников приводит к значительному удорожанию поставляемой продукции и, как следствие, увеличению расходов бюджетных средств на закупку товаров (работ, услуг).

В частности, проверкой финансово-хозяйственных операций, связанных с погашением долга Российской Федерации за аренду космодрома «Байконур», проведенной Счетной палатой в 2004 году, было установлено, что при поставке железнодорожной техники через цепочку фирм-посредников ее стоимость по сравнению с отпускной ценой заводов-изготовителей возросла в 2,8 раза. При этом сами заводы-изготовители получили лишь 35,1 % от общей суммы средств, выделенных из российского бюджета на закупку этой техники (65 млн. долл. США).

Одним из вопросов, возникающих при проведении государственных закупок, является участие в торгах аффилированных лиц, что, по сути, является нарушением антимонопольного законодательства.

В настоящее время в подведомственной подчиненности Федеральной налоговой службы и Федеральной таможенной службы находятся, соответственно, 3 и 4 федеральных государственных унитарных предприятия, которые в соответствии со статьей 4 Закона РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (в ред. Федерального закона от 9 октября 2002 года № 122-ФЗ) относятся к аффилированным лицам, а статья 9 данного Закона запрещала участие аффилированных лиц в торгах.

Однако Федеральным законом от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» внесены изменения в Закон РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», исключаящие норму о запрете участия в конкурсе аффилированных лиц.

Между тем конкурсы на размещение заказов на поставку продукции для государственных нужд, в которых участвуют аффилированные лица, носят формальный характер.

Так, проверкой, проведенной Счетной палатой в 2006 году, было установлено, что к участию в конкурсах, организованных ФНС России, допускались подведомственные ей федеральные государственные унитарные предприятия - ФГУП СПб Инжтехцентр ФНС России, ФГУП ГНИВЦ ФНС России и ФГУП ГНИИ ФНС России, которые и были признаны победителями с общей суммой победивших заявок 593,3 млн. рублей.

Следует отметить, что в практике некоторых международных организаций не предусмотрено участие в торгах аффилированных лиц. В частности, при выделении Международным банком реконструкции и развития кредита на реализацию проекта «Модернизация налоговой службы-2» одним из условий банка являлось запрещение принимать предложения на предоставление услуг от организаций, зависящих от заемщика по проекту.

Помимо Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» отношения в сфере закупок регулируются Бюджетным кодексом Российской Федерации (статьи 71 и 72).

Федеральным законом от 2 февраля 2006 года № 19-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в статью 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации включена норма, в соответствии с которой государственный или муниципальный контракт на выполнение работ и оказание услуг, длительность производственного цикла которых составляет более одного года, может быть заключен на срок более одного года. Перечень таких работ, услуг устанавливается Правительством Российской Федерации.

Президент Российской Федерации в Бюджетном послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 мая 2006 года «О бюджетной политике в 2007 году» отметил,

что уже в 2006 году необходимо нормативно определить механизмы заключения долгосрочных контрактов на поставку продукции для государственных и муниципальных нужд.

Однако ни в 2006 году, ни в 2007 году эти вопросы решены не были. Перечень работ и услуг, на выполнение которых может быть заключен государственный или муниципальный контракт на срок более одного года, Правительством Российской Федерации не был установлен.

Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» механизм заключения долгосрочных контрактов на выполнение работ и оказание услуг включен в статью 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Однако эта норма вступит в силу только с 1 января 2008 года.

У государственных заказчиков по-прежнему отсутствует заинтересованность в экономном использовании бюджетных средств при проведении закупок, поскольку в соответствии с действующей редакцией Бюджетного кодекса Российской Федерации средства, сэкономленные за счет конкурсных процедур, в конце года подлежат изъятию в бюджет.

Основные и наиболее серьезные нарушения при проведении государственных закупок

Как свидетельствуют материалы проверок, проведенных Счетной палатой, нарушения в сфере государственных закупок носят системный характер.

Одним из самых распространенных нарушений при размещении заказов является несоблюдение принципа публичности и сроков объявления и проведения конкурсов, что делает непрозрачным процесс государственных закупок, а это, в свою очередь, является основанием для коррупции.

В соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2005 года № 502-р и от 14 февраля 2006 года № 202-р бюллетень «Конкурсные торги» определен единственным печатным изданием Российской Федерации, в котором федеральные органы исполнительной власти обязаны публиковать информацию о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для федеральных государственных нужд.

Вместе с тем проверкой, проведенной Счетной палатой в 2006 году в Управлении ФНС России по Краснодарскому краю, было установлено, что из 21 проведенного территориальными налоговыми органами конкурса с суммой победившей заявки 25,5 млн. рублей извещения о проведении конкурсов в официальном бюллетене «Конкурсные торги» опубликованы лишь в 4 случаях на сумму 6,7 млн. рублей.

В частности, этим Управлением опубликовано извещение о проведении конкурса по выбору исполнителя работ по капитальному ремонту административного здания Управления только в газете «Кубань бизнес», тираж которой составляет 15 тыс. экз. и распространяется только по подписке. Инспекцией ФНС России по г. Новороссийску аналогичные извещения опубликованы в газете «Новороссийский рабочий» (тираж 40 тыс. экз.). Аналогичные нарушения выявлены в ходе проверок, проведенных в 2005-2006 годах в Управлении ФНС России по Самарской области.

В ряде случаев определение победителя по результатам размещения государственного заказа способом запроса котировок цен осуществлялось после того, как с ним уже был заключен соответствующий контракт (договор) либо котировочные заявки претендентов признавались выигравшими еще до того, как эти заявки были представлены на рассмотрение комиссии.

Так, в ходе проверки, проведенной в Управлении ФНС России по Московской области в 2006 году, Управлением был представлен протокол заседания котировочной комиссии, в соответствии с которым поставщиком телефонных аппаратов определено ООО «Тандем-экспо-торг» с суммой заявки 182,9 тыс. рублей. Вместе с тем указанные телефонные аппараты к моменту проведения котировки цен фактически были получены Управлением от этой организации.

В июне 2005 года на основании решения котировочной комиссии данного Управления победившей признана заявка организации, с которой месяцем ранее проведения запроса котировок уже был заключен договор на предоставление данных услуг.

Как установлено проверкой, проведенной в ФГЛПУ «Санаторий «Эллада» ФНС России» в 2006 году, при размещении заказов на закупку товаров (работ, услуг) способом запроса котировок цен в 50 случаях (из 240) признаны выигравшими котировочные заявки претендентов на сумму 3,6 млн. рублей еще до того, как эти заявки были представлены на рассмотрение комиссии.

Аналогичные факты выявлены в ходе проверок, проведенных Счетной палатой в 2006 году, в Управлении ФНС России по Приморскому краю и Управлении ФНС России по Краснодарскому краю.

В действовавшем до 2006 года законодательстве Российской Федерации, регулировавшем порядок размещения государственного заказа, отсутствовало ограничение по изменению суммы заключаемого контракта от заявленной участником торгов.

В результате государственные заказчики заключали контракты с победителями проведенных конкурсов на сумму существенно превышающую конкурсную заявку.

В частности, проверкой, проведенной Счетной палатой в 2006 году в Управлении ФНС России по Ростовской области, было установлено, что Управлением заключен государственный контракт с ЗАО «Информатика» на сумму 7 млн. рублей, что на 1,2 млн. рублей, или на 20 %, превысило сумму победившей заявки.

В Центральной базовой таможне ФТС России цена в контрактах была выше, чем цена в протоколах оценки и сопоставления заявок, предложенная победителем конкурса, а также в извещениях о результатах конкурсов. Общее превышение цены заключенных контрактов над ценой, указанной в протоколах и извещениях, составило 67,4 млн. рублей.

Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» установлено, что в случае, если это предусмотрено конкурсной документацией, заказчик по согласованию с поставщиком (исполнителем, подрядчиком) в ходе исполнения контракта вправе изменить не более чем на 10 % предусмотренные контрактом количество товаров, объем работ и услуг при изменении потребности, соответственно, на поставку, выполнение и оказание которых заключен контракт, или при выявлении потребности в дополнительном объеме работ, услуг, не предусмотренных контрактом, но связанных с работами, услугами, предусмотренными контрактом.

В ряде случаев при непосредственных прямых закупках партия одноименного товара дробилась на более мелкие поставки с тем, чтобы не превышать ценовые границы, в пределах которых разрешается закупка товаров (работ, услуг) без проведения конкурсных процедур, что позволяло заключать контракты с одним и тем же поставщиком (подрядчиком) без проведения конкурсных процедур (например, центральный аппарат ФНС России, Управление ФНС России по Приморскому краю, ФГУ «ОДЕЗ ФНС России»). Однако законодательство, регламентировавшее государственные закупки в 2005 году, не содержало мер ответственности за «дробление» контрактов.

С вступлением в силу с 1 января 2006 года Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и

муниципальных нужд» заказчик не вправе осуществлять путем запроса котировок размещение заказа на поставку одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг на сумму более 250 тыс. рублей, подлежащую уплате в течение квартала (статья 42, пункт 3).

За несоблюдение указанных ограничений при размещении государственных заказов установлена административная ответственность должностных лиц в виде наложения административного штрафа в размере 30 тыс. рублей (статья 7.29⁴ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Практически повсеместно проверками выявляются факты закупки продукции для государственных нужд, проведенные с нарушением конкурсных процедур. Однако в ряде случаев эти нарушения обусловлены несовершенством конкурсных процедур, а также сложившейся практикой принятия федеральных законов о внесении изменений в федеральный бюджет в конце текущего финансового года.

Так, изменения в федеральный бюджет на 2005 год внесены Федеральным законом от 4 ноября 2005 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2005 год», в федеральный бюджет на 2006 год - Федеральным законом от 1 декабря 2006 года № 197-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год». В соответствии с указанными законами расходы на обеспечение деятельности налоговых и таможенных органов были увеличены в 2005 году, соответственно, на 4965,6 млн. рублей и 928,5 млн. рублей, в 2006 году - на 584,2 млн. рублей и 442,7 млн. рублей.

Между тем конкурсная процедура с соблюдением всех установленных законом правил занимает не менее 1,5-2 месяцев, и в условиях необходимости израсходовать бюджетные средства до окончания финансового года государственные заказчики порой сознательно идут на нарушение порядка размещения заказов. В частности, проверкой, проведенной Счетной палатой в ФТС России в 2007 году, выявлены нарушения конкурсных процедур при заключении контрактов, оформленных в конце декабря 2006 года.

Проверкой, проведенной Счетной палатой в 2007 году в центральном аппарате ФНС России, было установлено, что в ходе проведения открытого конкурса на оказание услуг по доставке видеосигнала технологической ТВ-сети поступили заявки от двух организаций. При этом одна из заявок не соответствовала требованиям конкурсной документации, однако конкурсная комиссия эту заявку не отклонила, поскольку в этом случае проведенный конкурс на основании пункта 5 статьи 447 Гражданского кодекса Российской Федерации, должен был быть признан несостоявшимся с дальнейшим повторным проведением торгов, что значительно увеличило бы срок заключения государственного контракта и, соответственно, срок исполнения заказа.

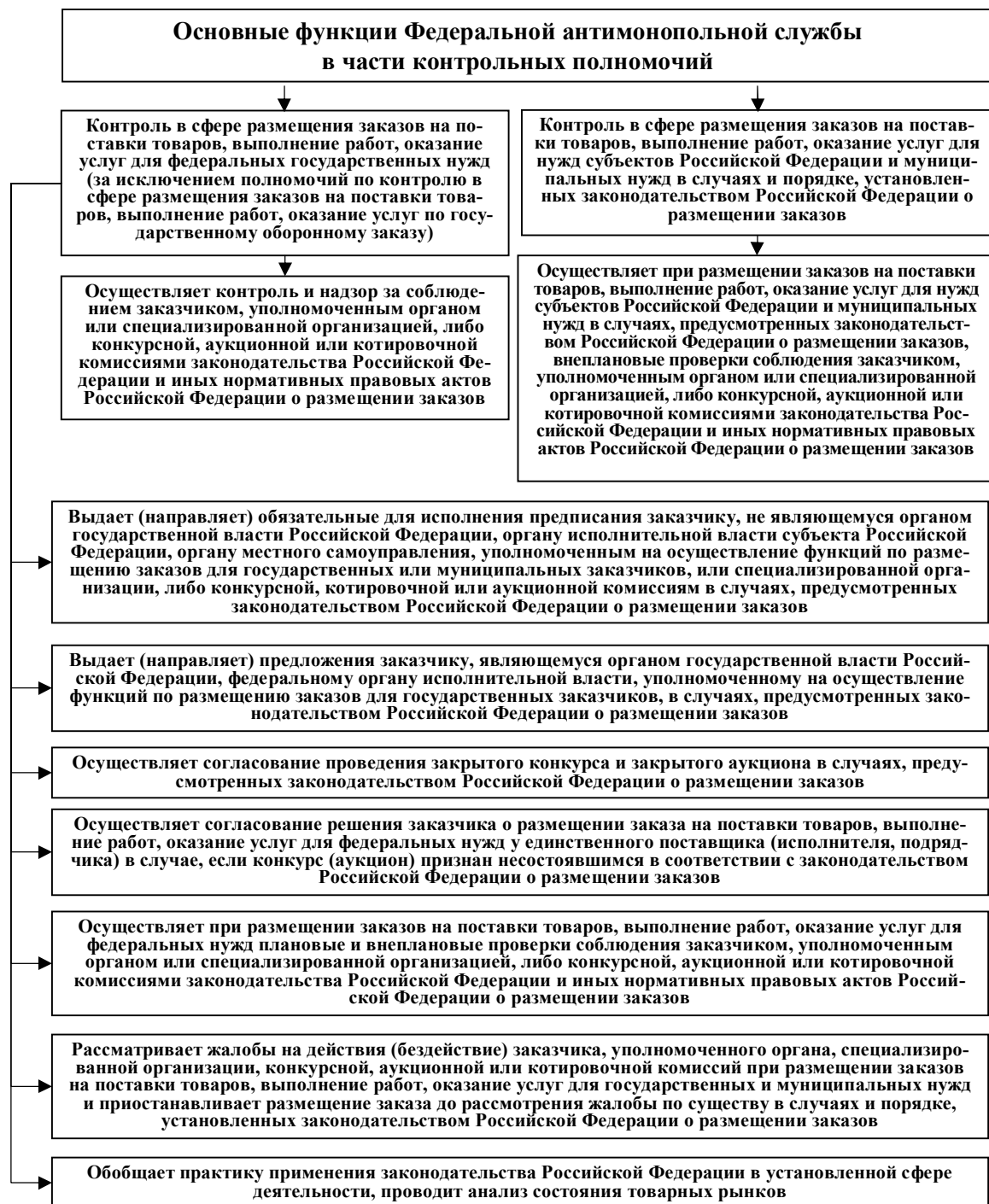
Контроль за соблюдением законодательства о закупках и меры ответственности за нарушение порядка размещения государственного заказа

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 94 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд» контроль за соблю-

⁴ Введена Федеральным законом от 2 февраля 2006 года № 19-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

дением законодательства о закупках, за исключением заказов по государственному оборонному заказу⁵, возложен на Федеральную антимонопольную службу.

Полномочия ФАС России по контролю и надзору в сфере государственных закупок приведены в схеме:



Финансирование расходов бюджетных организаций и учреждений на закупку товаров (работ, услуг) для государственных нужд осуществляется территориальными органами Федерального казначейства на основании заключенных договоров в пределах выделенных лимитов бюджетных обязательств (статья 267 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

⁵ Контроль осуществляется Федеральной службой по оборонному заказу.

Порядок учета обязательств бюджетных организаций и учреждений, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 1999 года № 806 «О порядке учета территориальными органами федерального казначейства обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета»⁶.

В соответствии с указанным Порядком учет денежных обязательств получателей бюджетных средств осуществляется лишь в отношении договоров на оплату коммунальных услуг. При этом суммарная стоимость заключенных договоров на оплату указанных расходов не превышает 10 % к общему объему принятых денежных обязательств по средствам федерального бюджета.

Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» предусмотрено ведение реестра государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2006 года № 117 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на ведение реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов» ведение указанного реестра в 2006 году осуществляло Минэкономразвития России, а с 1 января 2007 года - Федеральное казначейство.

Положение о ведении реестров государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования официальным сайтом в сети Интернет, на котором размещаются указанные реестры, утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2006 года № 807.

При этом контроль органами Федерального казначейства за соблюдением законодательства Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд действующим законодательством не предусмотрен. Таким образом, предварительный государственный вневедомственный контроль за соблюдением бюджетополучателями законодательно установленного порядка проведения государственных закупок в настоящее время не осуществляется.

Законодательством Российской Федерации установлена дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и уголовная ответственность должностных лиц государственных заказчиков за нарушения в сфере государственных закупок.

С 1 октября 2007 года вступили в силу поправки в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», усиливающие контроль в сфере государственных закупок, и изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, направленных на повышение ответственности государственных и муниципальных заказчиков за нарушения, допущенные при размещении заказов на поставку продукции для государственных или муниципальных нужд.

В частности, размер штрафа для должностных лиц увеличивается до 50 тыс. рублей, а для организаций - до 500 тыс. рублей. При этом перечень правонарушений в сфере закупок существенно расширился.

⁶ Действие Положения продлено постановлениями Правительства Российской Федерации от 13 марта 2000 года № 222, от 30 марта 2001 года № 255, от 28 февраля 2002 года № 137, от 10 февраля 2003 года № 85, от 14 февраля 2004 года № 80, от 2 марта 2005 года № 107, от 22 марта 2006 года № 101.

Статьей 301 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что осуществление государственных или муниципальных закупок с нарушением порядка, установленного настоящим Кодексом, влечет блокировку соответствующих расходов, привлечение к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, а также вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

Статьей 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей до 6 февраля 2006 года) предусматривалось, что государственные и муниципальные контракты размещаются на конкурсной основе, что позволяло применять меры ответственности за нарушения в сфере государственных закупок, установленные статьей 301 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

С вступлением в силу Федерального закона от 2 февраля 2006 года № 19-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» ранее предусмотренная статьей 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации норма о размещении государственных и муниципальных контрактов на конкурсной основе исключена.

Таким образом, реализовать на практике положения статьи 301 Бюджетного кодекса Российской Федерации не представляется возможным.

При этом Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» с 1 января 2009 года из Бюджетного кодекса Российской Федерации исключается статья 231, определяющая понятие и порядок проведения блокировки расходов бюджета.

Выводы

Принятие Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» оказало позитивное влияние на отношения в сфере государственных закупок.

Закон изменил систему размещения заказов. В целях обеспечения единства экономического пространства на всей территории Российской Федерации установлен единый порядок размещения заказов для государственных и муниципальных нужд.

Впервые введена процедура аукционов как наиболее прозрачная и наименее коррупционная форма государственных закупок. Значительно упрощен порядок закупки товаров (работ, услуг) стоимостью до 100 тыс. рублей, приобретение которых осуществляется без проведения торгов. Предусмотрены дополнительные гарантии обеспечения исполнения государственного и муниципального заказа.

На основании Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, направленные на повышение ответственности государственных и муниципальных заказчиков за нарушения, допущенные при размещении заказов на поставку продукции для государственных или муниципальных нужд.

Вместе с тем правовой потенциал Закона пока используется не полностью, что обусловлено несвоевременной подготовкой Правительством Российской Федерации необходимых нормативных актов. До настоящего времени Правительством Российской Фе-

дерации не установлен порядок оценки заявок на участие в конкурсе, а также порядок размещения заказов на поставки биржевых товаров для государственных или муниципальных нужд на товарных биржах.

Наряду с этим, данный Закон не в полной мере разрешил проблемы действующей системы государственных закупок, что препятствует эффективному использованию государственных средств, выделяемых на закупку продукции для государственных нужд. Сфера государственных закупок по-прежнему остается одной из самых коррумпированных.

Ведение реестра недобросовестных поставщиков, предусмотренное Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», не исключает риски, связанные с их действиями, поскольку учредитель организации, числящейся в таком реестре, вправе создать новую фирму, которая может участвовать в конкурсах без каких-либо ограничений.

Аукционный способ закупок имеет ограниченное применение, что в определенной мере явилось следствием отсутствия перечня товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона, который утвержден Правительством Российской Федерации только 15 мая 2007 года. При этом данный перечень включает лишь 20-25 % товаров и услуг, закупаемых по государственному и муниципальному заказу.

Нарушения в сфере государственных закупок не обязательно являются следствием злоупотреблений и коррупции. Зачастую это связано с неподготовленностью и непрофессионализмом должностных лиц, в частности, членов конкурсных и котировочных комиссий, в функции которых входит рассмотрение заявок на участие в торгах, отбор участников и определение победителя торгов, ведение протокола рассмотрения заявок.

Доступ к участию в торгах посреднических организаций, предполагающий создание условий для расширения круга поставщиков, не всегда оправдан. Имеют место факты, когда в торгах принимают участие несколько фирм-посредников, представляющих интересы одного и того же производителя. Кроме того, участие в торгах посредников приводит к значительному удорожанию поставляемой продукции и, как следствие, увеличению расходов бюджетных средств на закупку товаров (работ, услуг).

Одним из вопросов, возникающих при проведении государственных закупок, является участие в торгах зависимых от государственного заказчика лиц, что, по сути, является нарушением антимонопольного законодательства. Однако внесенные Федеральным законом от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» изменения в Закон РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (в ред. Федерального закона от 9 октября 2002 года № 122-ФЗ) исключили норму о запрете участия в конкурсе аффилированных лиц. Между тем конкурсы на размещение заказов на поставку продукции для государственных нужд, в которых участвуют подведомственные организации, носят формальный характер.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2006 года № 117 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на ведение реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов» ведение указанного реестра с 1 января 2007 года осуществляет Федеральное казначейство. При этом контроль органами Федерального казначейства за соблюдением законодательства Российской Федерации о государственных закупках Бюджетным кодексом Российской Федерации не предусмотрен. Таким образом, предварительный государственный контроль за соблюдением

бюджетополучателями законодательно установленного порядка проведения государственных закупок в настоящее время не осуществляется.

О несовершенстве Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» также свидетельствует неоднократное внесение в него существенных и принципиальных поправок.

Помимо Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» требуют уточнения и иные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок государственных закупок, в частности Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Статьей 301 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрена блокировка соответствующих расходов за осуществление государственных или муниципальных закупок с нарушением порядка, установленного настоящим Кодексом. Однако с вступлением в силу Федерального закона от 2 февраля 2006 года № 19-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» ранее предусмотренная статьей 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации норма о размещении государственных и муниципальных контрактов на конкурсной основе исключена, и, следовательно, реализовать на практике положения статьи 301 Бюджетного кодекса Российской Федерации не представляется возможным.

При этом Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» с 1 января 2009 года из Бюджетного кодекса Российской Федерации исключается статья 231, определяющая понятие и порядок проведения блокировки расходов бюджета.

В ряде случаев нарушения конкурсных процедур обусловлены их несовершенством, а также сложившейся практикой принятия федеральных законов о внесении изменений в федеральный бюджет в конце текущего финансового года. Между тем конкурсная процедура с соблюдением всех установленных законом правил занимает не менее 1,5-2 месяцев, и в условиях необходимости израсходовать бюджетные средства до окончания финансового года государственные заказчики порой сознательно идут на нарушение порядка размещения заказов.

Государственные заказчики по-прежнему не заинтересованы в экономном использовании бюджетных средств при проведении закупок, поскольку в соответствии с действующей редакцией Бюджетного кодекса Российской Федерации средства, сэкономленные за счет конкурсных процедур, в конце года подлежат изъятию в бюджет.

Предложения

1. Включать в реестр недобросовестных поставщиков не только сведения об организациях, нарушивших законодательно установленный порядок заключения и исполнения государственных контрактов, но и их учредителей.

2. Восстановить норму, в соответствии с которой участниками конкурса могут быть только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие производственные мощности, оборудование и трудовые ресурсы, необходимые для реализации государственного или муниципального контракта.

3. Исключить из системы государственных и муниципальных закупок аффилированных лиц, участие которых в проведении торгов является, по сути, нарушением антимонопольного законодательства.

4. Исключить практику принятия федеральных законов о внесении изменений в федеральный бюджет в конце текущего финансового года, которая приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств.

5. Расширить права организаций и учреждений по распоряжению выделенными им бюджетными средствами при одновременном повышении персональной ответственности руководителей этих организаций и учреждений.

6. Возложить на органы Федерального казначейства контроль за соблюдением законодательства о закупках, для чего внести соответствующие изменения в статью 267 «Финансовый контроль, осуществляемый Федеральным казначейством» Бюджетного кодекса Российской Федерации.

7. Направить сводную аналитическую записку в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. П. ГОРЕГЛЯД