

УДК 351.712

***ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК***

Стрельченко Т.Г.

К.э.н., доцент кафедры экономики и управления

Костромской государственной университет

Кострома, Россия

Аннотация: В статье рассмотрены основные проблемы рынка государственного и муниципального заказа, которые были выявлены в результате анализа функционирования контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, с точки зрения законодательного регулирования и практической деятельности. В статье показано, что реформирование системы государственных закупок пока не разрешило всех проблемных моментов, таких как наличие конкуренции, недобросовестных поставщиков, проблемы автоматизации и информационной открытости закупочной деятельности, которые в целом оказывают влияние на эффективность функционирования рынка госзакупок. Также рассмотрены новые поправки к действующему законодательству, которые в дальнейшем должны способствовать решению ключевых проблем в сфере закупок.

Ключевые слова: государственные и муниципальные закупки, контрактная система в сфере закупок, проблемы, заказчики и поставщики.

PROBLEMS OF STATE AND MUNICIPAL PROCUREMENT

Strelchenko T.G.

PhD in Economics, Associate Professor

Kostroma State University,

Kostroma, Russian Federation

Annotation: The article describes main problems of state and municipal procurement, in terms of legislation and practical activities. This work shows a lot of problems of

state and municipal procurement system: competition, unscrupulous suppliers, automatization of information system, informational transparency of procurement activities. It had also considered new amendments to existing legislation that will contribute to problem solving.

Keywords: state and municipal procurement, procurement system, customers and suppliers.

Государственные закупки занимают большое место в расходной части бюджета многих стран и являются действенным средством управления экономикой. С помощью государственных контрактов государство может решить задачи в социально-экономической сфере, обеспечить осуществление НИОКР, а также способствовать их внедрению в производство. В связи с этим проблемы организации госзакупок всегда актуальны, и внимание к системе государственных закупок во всем мире остается на высоком уровне.

Формирование контрактной системы в сфере государственных закупок в Российской Федерации связано с принятием Федерального закона от 5.04.2013г. N44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – закон о контрактной системе), который дал начало новому этапу преобразования российского законодательства в сфере государственных закупок. Важным направлением сегодня является повышение эффективности в сфере государственных закупок как одного из принципов оптимального управления государственными ресурсами.

Российское законодательство о закупках предусматривает различные способы организации закупок, самые популярные из которых – это закупка у единственного поставщика, запрос котировок и электронный аукцион. Таким образом закупается половина товаров и услуг, в том числе самими органами власти, которые должны поддерживать конкуренцию.

С каждым годом устанавливается все больше нарушений при осуществлении госзакупок, а также различных схем продвижения интересов своего постав-

щика со стороны заказчика. Несмотря на то, что рассматриваемый закон о контрактной системе решил множество проблем, присутствовавших в предыдущем законе, регламентирующем деятельность по размещению заказов для государственных и муниципальных нужд (Федеральный закон от 21.07.2005г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»), на практике по-прежнему выявляется достаточно большое число спорных проблемных моментов, из которых на первый план можно выделить следующие:

1. Достаточно высокий уровень коррупции на рынках государственного и муниципального заказа.

Ни официальный сайт, ни электронные аукционы на данный момент не превратили рынок государственного и муниципального заказа в эффективный механизм, в котором всегда выигрывает наиболее выгодное предложение для государства. Многие закупки до сих пор остаются источником наживы для коррумпированных должностных лиц, а не способом достижения результатов государственных программ. Так, к основным видам совершения коррупционных действий в сфере государственных закупок можно отнести: уклонение от осуществления конкурсных процедур по выбору поставщика товаров, исполнителя работ; получение некоторой доли денежных средств, которые были перечислены исполнителям за фактически не выполненные работы (услуги), за счет оформления фиктивных актов приемки-передачи товаров (работ, услуг); получение незаконного вознаграждения за различные послабления при приеме работ по государственным контрактам; получение денежных средств за работы по заказам государственных организаций, которые фактически были выполнены не подрядчиком, а сотрудниками заказчика в виде служебного задания; получение денег за пособничество потенциальным поставщикам в победе в конкурсах на выполнение работ, оказание услуг, поставке товаров; и другие.

Также большое число нарушений допускается заказчиками при проведении конкурса с ограниченным участием, о чем свидетельствует многочисленная практика ФАС. Согласно действующему законодательству, заказчик имеет

право самостоятельно установить (в том числе не администрируемые и не имеющие отношения к предмету закупки) предквалификационные требования к участникам закупки (требования к материальным ресурсам), что позволяет значительно ограничить число участников закупки и допустить к конкурсу исключительно только «желаемого» заказчиком подрядчика. Установление дополнительных требований о наличии материальных ресурсов у участника закупки не может однозначно свидетельствовать о надежности и добросовестности участников закупки и не гарантирует повышение качества исполнения контракта. Наличие указанного требования значительно повышает коррупционные риски и приводит к уменьшению количества участников закупки.

2. Проведение конкурса в бумажной форме. Согласно части 2 статьи 51 Закона о контрактной системе заявки на участие в конкурсе подаются на бумаге. Такой порядок не отвечает требованиям о сохранении конфиденциальности информации об участниках закупки, тем самым не гарантируя честного установления победителя. Таким образом заказчик с помощью всяческих ухищрений имеет возможность ознакомиться с заявкой, поменять ее содержание, да и вообще физически помешать ее подаче, что способствует ограничению конкуренции.

3. Несовершенство документального обеспечения процедур закупочной деятельности вследствие того, что большое количество важных практических вопросов в сфере закупок полностью не освещены в нормативно-правовых актах, а по некоторым положениям из них вообще отсутствуют официальные разъяснения. Одной из причин трудностей, связанных с выполнением требования Федерального закона № 44-ФЗ, является его несовершенство в части сроков и оформления документации. Так, в рамках нарушения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок за 1 квартал 2017 года наибольшее количество дел (1556) возбуждено по части 4.2 статьи 7.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях в связи с утверждением заказчиками документации о закупках, не соответствующих требованиям законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок, из которых в 1408 случаях выданы постановления о наложении

штрафа. А электронные аукционы в основном были признаны несостоявшимися по причине несоответствия вторых частей заявок участников требованиям аукционной документации, общий объем извещений таких процедур составил около 48,5млрд.руб. (53,3%) за 1 полугодие 2017 года [3].

Сложности документального обеспечения процедур выражаются также в отсутствии возможности требовать подтверждающие данные поставщиков документы (например, поддельные лицензии или задолженности по уплате налогов). В связи с этим стали частыми ситуации предоставления победителями торгов необеспеченных или поддельных банковских гарантий в качестве обеспечения исполнения контракта. На рынке возникли целые организованные преступные группировки, предоставляющие «левые» банковские гарантии участникам закупочной деятельности. Чтобы защититься от поддельных гарантий, на законодательном уровне было введено обязательное требование размещать электронные копии гарантий на сайте госзакупок. Но это не всегда помогает, рынок поддельных гарантий сохраняется, а наличие скан-копий гарантий крупнейших банков в открытом доступе значительно упрощает недобросовестным компаниям способы их подделки.

Подобные манипуляции с банковскими гарантиями достаточно просто осуществлять еще и потому, что государство до сих пор не сделало процесс государственного и муниципального заказа прозрачным. Поэтому, чтобы решить эту проблему, необходимо повысить информационную прозрачность всего процесса госзакупок и создать единый электронный реестр банковских гарантий, который позволит проверять и контролировать банковские гарантии в режиме онлайн. Эти изменения как раз и запланировано внедрить в 2018 году.

4. Высокие издержки заказчиков и поставщиков.

Чтобы участнику закупок разобраться во всех особенностях контрактной системы, нужно изучить множество законодательных и нормативно-правовых актов, успеть за их нововведениями, т.к. на любом этапе закупки есть вероятность допустить ошибку (осознанно или нет), за которую должностному лицу придется нести административную или уголовную ответственность [2, с.120].

Оформление размещения обычной закупки на официальном сайте занимает огромное количество времени, даже, например, определение начальной максимальной цены контракта может занять около 20-30 минут. А это только одна закупка, которая может включать несколько десятков позиций. При этом не у всех заказчиков и, особенно, потенциальных исполнителей есть в штате сотрудники-профессионалы, способные грамотно организовать и осуществить процедуры размещения и исполнения заказов, и даже те из них, которые прошли обучение, уходят из сферы закупок из-за большой ответственности и огромного числа штрафов. Это порождает следующую проблему.

5. Высокий уровень текучести кадров специалистов контрактной службы.

Во многих случаях размеры штрафов за нарушения требований закона №44-ФЗ соизмеримы с размером зарплат специалистов закупочной деятельности, и без того не очень высоких. При этом законодательством не установлено каких-либо поощрений за эффективную деятельность.

6. Отсутствие единой системы профессиональной подготовки и аттестации кадров.

Согласно законодательству о контрактной системе в сфере закупок, специалисты закупочной деятельности должны проходить профпереподготовку и повышение квалификации в сфере государственного и муниципального заказа. Учебному заведению для проведения подобного обучения достаточно всего лишь иметь лицензию на право ведения образовательной деятельности, а особых требований ни к учебным программам, ни к квалификации преподавателей, законодательством не предусмотрено. Минимальная программа (например, для дополнительных профессиональных программ повышения квалификации) может ограничиваться всего лишь 16 учебными часами. Хотя в 2015 году были утверждены методические рекомендации к подобному обучению Минэкономразвитием России и Минобразованием России, но они носят рекомендательный характер и не обязательны к исполнению.

Как следствие этого, мы наблюдаем большое количество учебных центров, дающих возможность за невысокую плату получить хоть какие-то знания и, соответственно, необходимые документы о повышении уровня квалификации,

чтобы формально соответствовать требованиям законодательства о закупках. После подобного обучения встает вопрос об уровне профессионализма таких специалистов.

7. Низкий уровень качества сервисных функций единой информационной системы (далее – ЕИС).

Введенная в действие ЕИС не позволяет пока в полной мере обеспечить, прежде всего, заказчиков полным перечнем сервисных функций. Также недоступны аналитические возможности ЕИС. Это обуславливает низкое качество планирования и ведомственного контроля в сфере закупок. ЕИС часто отключается, «зависает», на «горячую линию» очень сложно дозвониться, следовательно, пока решается проблема, проходит очень много времени, что сказывается на сроках проведения закупок, а это грозит штрафными санкциями. Так, только за период с 01.01.2018 по 15.01.2018гг. было внесено 45 доработок и исправлений ошибок в ЕИС [1].

С переходом с 2018 года на электронные торги нагрузка на ЕИС возрастает. Заказчики обязаны будут пройти регистрацию в данной системе [2, с.120]. Успеет ли система автоматизации за изменениями в нормативно-правовой базе – остается большим вопросом.

8. Недобросовестные действия поставщиков на рынке государственного и муниципального заказа также препятствует эффективному функционированию всей системы закупок. Такие поставщики могут целенаправленно снижать цены, чтобы «увести» контракт от реальных поставщиков. Это сказывается на качестве выполнения такого контракта и сроках его исполнения (графике поставки). Заказчик в свою очередь ограничен в возможности как-то застраховать себя от такой деятельности недобросовестного поставщика (подрядчика, исполнителя, например, по контракту, заключенному по результатам запроса котировок, не предусмотрено обеспечение исполнения контракта). После внесения в реестр недобросовестных поставщиков такой исполнитель может создать новую фирму на подставное лицо и снова участвовать в закупках [5, с.32]. Возмещенные через суд убытки не решают проблем заказчика при поставке ненадлежащего качества

работ, товаров, услуг или при нарушении сроков поставки по причине затянутости судебных процедур, а также низких размеров штрафных санкций.

Так, в 1 полугодии 2017 года в реестр недобросовестных поставщиков были внесены сведения о 1595 поставщиках (подрядчиках, исполнителях), из которых: 566 записей сделаны в связи с уклонением победителя-поставщика от заключения контракта; 10 записей сделано в связи с уклонением единственного участника определения поставщика от заключения контракта; 1019 записей – в связи с внесением сведений о поставщиках, с которыми были расторгнуты контракты [3].

Также данную проблему провоцирует сам заказчик снижением начальных цен в целях экономии бюджетных средств, что часто приводит к низкому качеству услуг и работ. Исполнитель, вынужденный намного снизить цену контракта на торгах, при его исполнении может задействовать дешевую рабочую силу либо незаконных трудовых мигрантов, что скажется на качестве выполненной работы.

10. Несвоевременная оплата (или неоплата) государственных контрактов [4]. Как правило, это случается по причине дефицита бюджета, банкротства заказчиков, заключения контрактов до момента утверждения лимитов бюджетных обязательств, коррупция либо безответственность должностных лиц, а также недобросовестные действия публичных заказчиков.

Таким образом, наличие большого количества недостатков в системе закупок для государственных и муниципальных нужд является причиной невысокой эффективности использования средств бюджета и низкой степени действенности мероприятий в сфере государственного управления. Хочется верить, что новая редакция поправок позволит повысить уровень прозрачности осуществления закупочной деятельности. Так, с 1 января 2018 г. госзаказчики имеют право устанавливать поставщиков посредством электронных процедур, которые с июля 2018 года станут обязательными для них, что как раз и будет способствовать прозрачности и открытости торгов. Вводятся новые формы электронных торгов – закупки с ограниченным участием, двухэтапные аукционы, которые дают воз-

возможность заказчикам устанавливать дополнительные требования к исполнителям. Для увеличения степени анонимности заявки должны подаваться через электронные площадки. Для самих электронных площадок также меняется порядок работы: все расчеты переводятся на спецсчета в аккредитованных правительством банках (раньше, до 2018 года не было подобных ограничений в системе). Проценты за размещение обеспечений участия в торгах предлагается оставить поставщикам (сейчас их получают электронные площадки), а площадки смогут получать плату за проведение торгов по установленным правительством тарифам.

Также нововведения вводят предварительную квалификацию участников конкурсов. То есть на конкурс допускаются только те потенциальные исполнители, которые имеют определенное количество финансовых ресурсов, специалистов, оборудования и другие требования. Это позволит сократить число недобросовестных исполнителей государственных и муниципальных контрактов.

Также, согласно новым изменениям, заказчики теперь могут устанавливать дополнительные критерии выбора поставщика товара, такие, как срок службы оборудования, затраты на его эксплуатацию и сервисное обслуживание и другие. Это означает, что цена уже не сможет быть единственным критерием выбора.

Таким образом, становится очевидным, что нашим государством взято направление на дальнейшее повышение прозрачности и автоматизации закупочной деятельности федеральных и муниципальных органов власти. Дальнейшее совершенствование системы государственных и муниципальных закупок тесно связано с развитием технологий, в первую очередь, информационных, и внедрением их в практику бюджетных организаций.

Библиографический список:

1. Исправление ошибок ЕИС за период с 01.01.2018 по 15.01.2018 [Электронный ресурс] // Навигатор Контрактной системы – URL: <http://zakupki-inform.ru/publikatsii-44-fs/novosti-eis/ispravlenie-oshibok->

- eis-za-period-s-01-01-2018-po-15-01-2018.html. (дата обращения: 22.01.2018).
2. Кохан В. В. Основные проблемы в области правового регулирования государственных закупок, возможные пути их решения // Молодой ученый. – 2017. – №47. – С.119-121.
 3. Мониторинг применения Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 1 полугодия 2017 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Минфина России. – URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=118899&area_id=4&page_id=2104&popup=Y#ixzz58rXgL9q6.html. (дата обращения: 23.01.2018).
 4. Новации в госзакупках: новые преимущества для малого бизнеса и ужесточение требований к заказчикам // «Практический бухгалтерский учет. Официальные материалы и комментарии». – 2017. – №7. [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»: база данных. – [fs:сервер КГУ]. (дата обращения: 22.01.2018).
 5. Овсипян М. В. Проблемы организации государственных и муниципальных закупок // Международный научно-исследовательский журнал. – 2017. – №9 (63) Часть 1. – С. 31-33.