

UOT 339.13

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ

Светлана Николаевна ДАНИЛОВА

кандидат экономических наук, доцент

*Саратовского Социально-Экономического Института
(филиала) Российского Экономического Университета
им. Г.В. Плеханова*

В статье рассматриваются направления реформирования законодательства о государственных и муниципальных закупках. Обосновывается, что одним из наиболее важных итогов развития системы госзакупок стало внедрение Федеральной контрактной системы, в рамках которой устранена большая часть «пробелов» и «узких мест» правового и процедурного поля системы государственных закупок.

Ключевые слова: конкурентоспособность, крупная промышленность, предпринимательство, экономические реформы

Значительные объемы государственных закупок, масштабы которых в разных странах достигают до 50 процентов ВВП, делают объективно необходимым постоянно адаптировать механизм организации и проведения госзакупок к изменяющимся рыночным условиям, появляющимся информационно-коммуникационным технологиям.

В настоящее время совершенствование системы госзакупок осуществляется и за рубежом и в России.

Так, одним из основных международных документов в этой области, является принятый в 1994 году типовой закон ЮНСИТРАЛ (комиссии ООН по праву международной торговли). Типовой закон о государственных закупках товаров, работ и услуг предусматривает процедуры и принципы, призванные обеспечить экономическую эффективность процесса закупок и не допустить злоупотреблений. Кроме того, в качестве принципов закупок определены: расширение и стимулирование участия в процедурах закупок поставщиков и подрядчиков независимо от их государственной принадлежности, содействие тем самым международной торговле; развитие конкуренции между поставщиками и подрядчиками в

отношении поставки объектов закупок; обеспечение справедливого, равного и беспристрастного отношения ко всем поставщикам и подрядчикам и др. [1, с.5]

Хотя текст 1994 года был признан важным международным ориентиром в работе по реформированию правового регулирования закупок (например, в текст Указа Президента РФ №305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции...» легли рекомендации именно типового закона) в 2004 году Комиссия согласилась с тем, что Типовой закон 1994 должен быть обновлен для учета новых видов практики, особенно тех из них, которые обусловлены использованием электронных способов размещения заказа.

В частности в типовом законе 2011 года, предусмотрено, что под его положения попадают все без исключения государственные закупки, тогда как в ранее действовавшей редакции документа имелись исключения (закупки для нужд обороны и безопасности, и другие всевозможные исключения, которые могут предусматриваться в национальном законодательстве). Существенно был расширен перечень способов размещения заказа. Помимо традиционных открытых торгов, торгов с ограниченным участием, запроса котировок, двухэтапных торгов, закупок из одного источника и конкурентных переговоров появились запрос предложений с проведением диалога, запрос предложений с проведением последовательных переговоров и, наконец, электронный реверсивный аукцион [2,с.4]

Красной строкой в тексте типового закона проходит понимание того, что государственные закупки по своей природе неизбежно связаны с риском злоупотреблений, причем объемы рыночных операций свидетельствуют о том, что потенциальные убытки могут быть весьма значительными; но с другой стороны закупки необходимы для осуществления важных преобразований (в социальной сфере, научных исследованиях, создания объектов инфраструктуры и др.), которые будут оказывать серьезное воздействие на результаты экономической деятельности и развитие государства. С учетом этих ключевых факторов Типовой закон предоставляет принимающему его государству реальную возможность создать систему закупок, которая позволит как обеспечивать эффективность расходов, так и не допускать злоупотреблений.

Если говорить о совершенствовании отечественной системы госзакупок, то в этой работе Россия продвинулась очень далеко. Начиная с 1991 года, когда был принят Указ Президента РСФСР от 15 октября 1991 г. «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году», в соответствии с которыми были упразднены централизованное распределение материальных ресурсов, обязательный государственный заказ и принудительное сохранение сложившихся хозяйственных связей, до се-

годняшнего дня принимались необходимые правовые акты, позволяющие упорядочить процедуры и правила проведения госзакупок. Однако, говорить о том, что система госзакупок не нуждается в дальнейшей трансформации, к сожалению нельзя.

В настоящее время основным документом в сфере госзакупок, является федеральный закон № 44-ФЗ от 05.04.2014 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд», который пришел на смену закону 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнении работ и оказании услуг для государственных и муниципальных нужд», от 21.07.2005 года. В свое время считалось, что закон 94-ФЗ позволит если не полностью справиться с коррупцией при размещении государственных и муниципальных заказов, то хотя бы уменьшит количество всевозможных нарушений в этой сфере. Надеяться на подобный эффект были все основания, ведь в документе устанавливались достаточно жесткие требования к участникам размещения заказа, при этом претендовать на получения контракта могли и физические и юридические лица любой организационно-правовой формы, формы собственности, принадлежности производимой продукции и капитала. Закон установил правила и периодичность контрольных проверок, ввел инструмент борьбы с недобросовестными фирмами – реестр недобросовестных поставщиков, детально регламентировал способы, процедуры и временные параметры размещения заказа [3,с.17].

Однако, на практике достаточно быстро выяснилось, что документ зачастую, устанавливая запреты и ограничения, практически ничего не говорил о мерах наказания за них. Кроме того, закон охватывал лишь небольшую часть процесса государственных закупок – поиск контрагентов и заключение с ними контракта, оставляя без внимания планирование потребностей и все вопросы по исполнению государственных контрактов. Наличие большого количества огрехов и правовых пробелов привели к тому, что объемы откатов по закупкам стали еще больше, чем до принятия закона.

Все это привело к тому, что Президент РФ неоднократно в своих посланиях Федеральному собранию критиковал нецелевое расходование бюджетных средств и обращал внимание на необходимость реформирования системы госзакупок. Недовольство действующей системой госзакупок выражало и население, протестуя против произвола чиновников, покупающих для себя дорогие автомобили и другие предметы роскоши за счет средств налогоплательщиков.

Достаточно долго бытовало мнение, что ситуацию можно изменить, внося поправки в закон. И поправки вносились (с 2005 по 2012 гг. 28 раз в документ вносились поправки и изменения, причем из них 15 раз за

последние 2 года).

Однако проводимые различными органами власти и общественностью проверки, наглядно свидетельствовали о том, что ситуация к лучшему не изменялась. Недопустимое положение в сфере госзакупок, заставило законодателей правительство начать полномасштабную реформу системы государственных заказов.

Детальное изучение закона 44-ФЗ о ФКС позволяет достаточно точно увидеть будущее системы госзакупок. Вместе с тем, нельзя утверждать, документ в сегодняшней его редакции полностью решает все проблемы в этой сфере.

Во-первых, закон практически полностью измил терминологию, ставшую уже привычной за время реализации 94 закона. Например «размещение заказа» теперь называется закупка, участники размещения заказа – участники процедур закупок, поставщики или исполнители, способы размещения заказа – способы определения поставщиков и т.д. Таким образом, специалистам, участвовавшим в размещении госзаказа пришлось помимо всего прочего и осваивать новые термины. На наш взгляд – это не совсем целесообразно, поскольку необходимо не изменять термины, а корректировать саму систему госзакупок.

Во-вторых, закон ввел систему широкомасштабного контроля за закупками. Так, контрольными функциями теперь обладают не только специальные органы власти, но и заказчик, а кроме того появился общественный контроль. На первый взгляд, это очень хорошо, ведь общественность не допустит нецелевого или неэффективного расходования бюджетных средств. Однако при детальном изучении закона выясняется, что общественный контроль – это прерогатива, прежде всего, общественных объединений и объединений юридических лиц (возможность осуществлять общественный контроль отдельными гражданами в законе предусмотрена, но никак не регламентирована).

В-третьих, многие нормы закона не имеют однозначного толкования, а, следовательно, судебные органы в одних и тех же ситуациях могут принимать разные решения.

Несмотря на наличие вышеперечисленных и иных недостатков, рассматриваемый закон позволяет устранить большинство проблем и правовых пробелов существующих ранее.

Начнем с того, что действующий документ по сравнению с законом 94-ФЗ имеет более широкое поле действия. Если 94 закон регулировал лишь процедуры размещения заказа (то есть по большому счету отвечал на вопрос: как найти исполнителя контракта?), то в законе 44-ФЗ обеспечена регламентация всего закупочного цикла: планирование государственных и муниципальных нужд, организация и проведение госзакуп-

ки, исполнение контрактов и приемка контрактных результатов, мониторинг, контроль и аудит за соблюдением устанавливаемых требований.

Впервые в отечественной правотворческой практике по государственным закупкам в законе устанавливаются основные принципы, которые должны быть реализованы в федеральной контрактной системе: открытость (прозрачность) ФКС, конкуренция, профессионализм заказчика, ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективность расходования бюджетных средств, инновационности закупаемой продукции.

Отметим, что эти принципы во многом соответствуют таким международным документам, как типовой закон ЮНСИТРАЛ, и принципам закупок установленным Европейским банком реконструкции и развития¹.

Одним из недостатков 94-ФЗ, по мнению экспертов, являлось отсутствие четкой и структурированной системы планирования закупок. Считаем, что основную массу проблем, связанных с планированием закупок с помощью ФКС удалось решить. Глава 2 закона посвящена планированию закупок, которые осуществляются посредством разработки и реализации планов и планов-графиков закупок. Планы закупок формируются заказчиками сроком на три года исходя из мероприятий государственных программ РФ, целевых программ, планов и программ развития субъектов РФ. Планы-графики должны разрабатываться заказчиками ежегодно сроком на один год, и утверждаются после принятия закона бюджета, но до начала очередного финансового года.

Законом четко определено, что заказчики будут проводить закупки в строгом соответствии со сведениями, включенными в планы-графики. Также регламентированы и случаи, в соответствии с которыми планы и планы-графики закупок подлежат изменению. Указанная норма закона затрудняет возможность недобросовестным заказчикам допускать к закупкам лишь отдельных поставщиков, ведь та продукция, которая не попала в график, закупаться не будет.

Отрадно, что в рамках планирования заказчику необходимо обосновывать свои потребности. Так, статья 18 закона устанавливает, что обоснованию подлежат объект закупки, способ определения поставщиков и начальная цена контракта. Нововведением закона стало то, что он устанавливает единые критерии описания объекта госзакупок. Закупаемая продукция должна соответствовать минимально достаточным требованиям. Это означает, что она должна полностью удовлетворять потребность заказчика, но при этом не обладать излишними свойствами, не являться предметом роскоши и не относиться к категории «люкс» [4,с.27].

Таким образом, система планирования в ФКС имеет четкую взаимосвязанную структуру, позволяющую повысить прозрачность процедуры

закупок, а также ограничить возможные злоупотребления со стороны заказчиков.

Закон о ФКС представляет свое видение решения проблемы по установлению начальной цены контракта путем применения разнообразных способов ее расчета в зависимости от вида и особенностей закупаемой продукции. В частности речь идет о таких методах, как: нормативный, метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), тарифный метод, затратный и проектно-сметный.

Огромные убытки государства в системе госзакупок связаны не только с нецелевым расходованием бюджетных средств и закупкой продукции по завышенным ценам, но и с закупкой некачественных товаров, работ и услуг, ненадлежащим исполнением или неисполнением государственных и муниципальных контрактов. Основной причиной является то, что при использовании большинства способов закупки наиболее важным является критерий «цена контракта». Соответственно поощряют те поставщики, которые предложили наименьшую цену контракта. Однако в случае, когда предметом контракта выступают не типовые товары, использование только ценового критерия, без оценки квалификации участников торгов, считаем нецелесообразным.

Кроме того, законодательно никак не ограничиваются пределы снижения цены. В электронном аукционе она вообще может достигать нуля. Следовательно, у «заигравшегося» на аукционе поставщика или у поставщика, желающего, во что бы то ни стало получить контракт, есть единственный выход – чтобы не работать себе в ущерб, поставлять некачественную продукцию.

Решение выше обозначенной проблемы в законе предусматривается в двух направлениях. Во-первых, увеличился спектр способов определения поставщика: появились конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, запрос предложений. Эти варианты закупок позволяют эффективнее выбирать поставщиков при закупке специфической продукции. Так, конкурс с ограниченным участием может быть проведен, когда предметом контракта выступает специализированная продукция, которую имеет возможность поставить ограниченное число поставщиков. Двухэтапный конкурс применяется в случае закупки научно-исследовательских и опытно-конструкторских, проектных работ, создания произведения литературы и др. Запрос предложений применяется при когда ранее проведенные процедуры закупок признаны несостоявшимися. Во-вторых, закон содержит статью 37 «Антидемпинговые меры при проведении конкурса и аукциона». Теперь в том случае, если предложение участника содержит цену на 25 и более процентов ниже начальной цены контракта, в составе своей заявки такой участник должен представить либо обеспе-

чение исполнения контракта в 1,5 раза больше, чем это предусмотрено документацией о закупке, либо документы, подтверждающие добросовестность поставщика. При отсутствии такого обоснования участник закупки автоматически должен быть отклонен комиссией от участия в закупке.

По-новому в законе решаются все вопросы, связанные с обеспечением, исполнением, и расторжением контрактов. Так, закон 94-ФЗ предусматривал обязательное использование такого инструмента «страховки» заказчика, как обеспечение исполнения контракта, только в том случае, когда стоимость контракта превышала 50 миллионов рублей. Закон о ФКС ввел обязательное использование обеспечения.

Принципиально важное значение для заказчика имеет появившаяся возможность расторжения контракта с поставщиком в одностороннем порядке в случае поставок продукции ненадлежащего качества ассортимента, при нарушении сроков исполнения контракта, а также при существенном нарушении условий исполнения контракта. Отметим, что такая же возможность предоставлена и поставщику при неоднократном нарушении заказчиком сроков оплаты по контракту либо если заказчик не предоставил исходные материалы или не выполнил иные обязательства, которые привели к невозможности поставщика исполнить свое обязательство по контракту. Важным условием для расторжения контракта в одностороннем порядке является наличие такой возможности в документации об осуществлении закупки. Контракт будет считаться расторгнутым с момента получения одной стороной уведомления от другой стороны об одностороннем отказе от исполнения договора.

Положительным, по нашему мнению является также требование закона о профессионализме заказчиков. Ранее только при формировании комиссии по размещению заказа устанавливалось требование, согласно которому в ее состав должен входить как минимум один специалист, имеющий соответствующее образование по госзакупкам. Статья 9 закона 44-ФЗ прямо устанавливает, что заказчики обязаны принимать меры для поддержания и повышения уровня квалификации и профессионализма должностных лиц, осуществляющих госзакупки, в том числе путем проведения профессионального обучения (повышения квалификации или профессиональной переподготовки). Теперь все работники контрактной службы и не менее 50% членов комиссии по закупкам должны иметь соответствующее образование в сфере закупок.

Наряду с новыми полномочиями заказчика, усиливается и его ответственность. То есть, должностные лица заказчиков будут нести дисциплинарную, гражданско-правовую, административную и уголовную ответственность за результативность осуществления закупок и эффективность расходования бюджетных средств.

Большое внимание в документе отводится аудиту, контролю и надзору в сфере государственных закупок. Так, в соответствии со статьей 98 закона аудит осуществляют счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ, муниципальных образований и иные органы. Они будут анализировать обоснованность планирования, эффективность осуществления закупок, влияние результатов закупок на достижение целей государственных программ.

В целях информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок с 1 января 2016 г. введена в эксплуатацию ЕИС. Создано «единое окно» для работы заказчиков и поставщиков, контрольных и контрольно-счетных органов, общественных контролеров. В ЕИС размещается юридически значимая информация обо всех планируемых и осуществляемых закупках, реестры контрактов, банковских гарантий, библиотека типовых контрактов, отчеты об исполнении контрактов, нормативная документация, проводятся процедуры общественного обсуждения крупных закупок. Более 60% информации размещается в структурированном машиночитаемом формате. Обеспечен поиск информации по заданным параметрам. Таким образом, ЕИС обеспечивает прозрачность закупок на всех этапах их планирования и осуществления. ЕИС содержит ряд встроенных контроллеров, которые автоматически выявляют и предотвращают наиболее типичные ошибки или нарушения, совершаемые заказчиками. Например, нарушения сроков размещения информации, неправильные расчеты размеров обеспечения заявок и др.

Несмотря на огромное количество нововведений и усовершенствований в системе госзакупок останавливаться на достигнутом нельзя. Поэтому и в дальнейшем работа по адаптации механизма госзакупок к складывающимся условиям развития экономики государства будет продолжена. Так, в рамках совершенствования законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок, повышения открытости и прозрачности информации о результатах осуществления закупок, повышения эффективности и результативности осуществления закупок на 2017 год запланирован ряд мероприятий, в том числе [5,с.255]:

- введение каталога товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- введение системы референтных цен на товары, работы, услуги, закупаемые для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также для нужд отдельных видов юридических лиц;
- введение электронного магазина для упрощения закупок «простых» товаров (работ, услуг) в небольшом объеме;
- введение обязанности заказчика прилагать фото- и видеоотчет к отчету об исполнении контракта;

- введение механизма подачи жалоб в форме электронного документа;
- установление обязанности заказчика о публичном уведомлении об осуществлении закупки у единственного поставщика в режиме чрезвычайной ситуации.

Литература:

1. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг (принят ЮНСИТРАЛ 15 июня 1994 г.).
2. Указ Президента РФ от 8 апреля 1997г. №305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению расхода бюджетных средств при организации закупки продукции для государственных нужд»
3. Федеральный закон № 94-ФЗ от 21.07.05. «О размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
4. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
5. Совершенствование государственного и муниципального управления в России: проблемы, поиски, решения. Масленникова Е.В., Абрамова М.И., Данилова С.Н., Козельская И.Н., Козельский А.В., Козлова Е.В., Козлова О.Ю., Петров А.М., Тэйслина О.Г., Умерова С.А. Известия Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2015. № 4 (22), с. 255 .

Svetlana Nikolaevna Danilova

The development state system of purchase in Russia

Summary

The article examines directions of reforming legislation on state and municipal procurement. It is proved that one of the most important outcomes of the development of the public procurement system was the introduction of Federal contract system, which eliminated most of the "gaps" and "bottlenecks" legal and procedural field of the public procurement system.

Keywords: innovation, competitiveness, major industry, entrepreneurship, economic reforms

Svetlana Nikolaevna Danilova

Rusiyada dövlət satınalma sisteminin inkişafı

Xülasə

Məqalədə satınalmalar sahəsində dövlət və bələdiyyə qanunvericiliyinin formalaşmasının əsas istiqamətlərinə baxılmışdır. Bundan başqa məqalədə dövlət satınalma sisteminin inkişafında federal müqavilə sisteminin əhəmiyyəti əsaslandırılır. Tədqiqat əsnasında mövcud problemlər ətraflı müəyyənləşdirilmiş, onların həlli istiqamətində təklif və tövsiyələr irəli sürülmüşdür.

Açar sözlər: innovasiya, rəqabətqabiliyyəti, iri sənaye, sahibkarlıq, iqtisadi islahatlar