

УДК – 347
ББК – 67.404

ПОТАПОВ Евгений Юрьевич,
студент 2-го курса программы магистратуры
«Юрист для частного бизнеса и власти»
ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ»
Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Белов Валерий Евгеньевич

12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право; семейное право;
международное частное право

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В УСЛОВИЯХ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ

Аннотация. В данной статье проведен анализ Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; анализируются проблемы его практического применения. Рассмотрены основные функции государственного заказа как механизма влияния на внутренний климат в экономике Российской Федерации. Обосновывается необходимость в совершенствовании системы размещения государственного заказа.

Ключевые слова: контрактная система, система государственного заказа, закупка товаров, работа, услуги.

POTAPOV Evgueniy Uryevich,
2nd year student of master program «Lawyer for private business and government»
Financial University under the Government of the Russian Federation
Faculty mentor: CLS, Assistant Prof. Belov Valeriy Evgenyevich

PROBLEMS OF PUBLIC PURCHASES UNDER CONTRACT SYSTEM

Summary. This article includes the analysis of Main problem and aspects of the practical application of the Federal Law of 05.04.2013 number 44-FZ (ed. From 12.30.2015) «About contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs». Basic functions of the state order are examined as a mechanism of influence on the internal climate of the Russian economy. The necessity of development of the system of the placement of state order is also substantiated.

Keywords: contract system, state order system, procurement of goods, work, services.

Государственный заказ играет важную роль в развитии экономики России на современном этапе. Воспроизводственная функция непосредственно связана с системой удовлетворения государственных потребностей в товарах, работах и услугах в необходимых объемах и с заданным уровнем качества, что позволяет формировать устойчивые экономические связи между государством и бизнесом. Стимулирующая функция должна стать одной из важнейших составляющих в долгосрочной перспективе. Государственный заказ, представляя собой

мощный рычаг создания инвестиционного климата, должен способствовать реализации структурной политики. Одновременно увеличивающиеся объемы закупок определенных видов товаров, работ и услуг содействуют фактическому росту совокупного спроса на них и задают направление эволюции социально-экономической системы. Кроме того, государственный заказ, непосредственно влияя на интервал цен при закупках, косвенно воздействует на процесс формирования цен в рыночной экономике в целом. При помощи механизма государственного заказа становится

возможным урегулирование отраслевых и региональных структур экономики, подавление отрицательных эффектов отраслевой и структурной неустойчивости. Крайне важна и инновационная функция, реализация которой должна быть обеспечена за счет формирования государственным заказом экономических предпосылок для производства современной, экологически безопасной продукции.

Реализация государственной политики в сфере закупок является неотъемлемой составляющей в работе государственного аппарата. Данному направлению уделяется особое внимание в развитых странах.

С целью создания эффективной и прозрачной системы государственных закупок был принят и вступил в силу 1 января 2014 г. Федеральный закон № 44-ФЗ [3], призванный стать правовой основой дальнейших преобразований в области государственного заказа. Эксперты в этой области связывали большие надежды в преддверии новой контрактной системы, поскольку она предусматривает необходимость аудита закупок, информационное обеспечение, контроль со стороны общественности, нормирование и обоснование закупок, их планирование, а также методы определения цены контракта. К тому же ст. 32 Закона указывает на один из критериев оценивания заявок – экологическую характеристику объекта.

Сегодня система государственных закупок пока не всегда справляется с существующими проблемами, что является одной из причин некоторого дисбаланса в экономике, неэффективных расходов бюджета и неисполнения в полной мере государством обязательств по развитию социально-экономической сферы.

Настоятельная потребность в повышении эффективности государственных закупок в свете социально-экономической стратегии развития Российской Федерации, а именно устойчивого развития, становится особенно острой в период экономического кризиса, зависимости от волатильности цен на сырьевые продукты, падения курса рубля и ослабления покупательной способности, в результате чего наблюдается автоматический секвестр

объема выделенных бюджетных средств на товары, работы и услуги. Под таким внешним экономическим давлением средства государственного бюджета должны использоваться наиболее эффективно.

Поиск направлений неуклонного и последовательного развития экономики нашей страны, структурных и качественных изменений ее динамики приводит к необходимости поиска и рационального использования внутреннего потенциала государственного заказа [2, с. 210–212].

В части 1 ст. 12 Федерального закона № 44-ФЗ отмечается, что под эффективностью государственных закупок подразумевается необходимость достижения заданных результатов для обеспечения государственных и муниципальных нужд [4]. В настоящее время отсутствуют какие-либо четкие критерии, на основе которых была бы возможна оценка эффективности расходования бюджетных средств. До настоящего времени данные критерии не сформулированы ни в научном, ни в практическом плане.

В российской практике при оценке эффективности размещения государственного и муниципального заказов в большинстве случаев в качестве основного показателя рассматривается лишь размер экономии бюджетных средств, рассчитываемый как разница между начальной (максимальной) ценой контракта, предлагаемой заказчиком, и ценой, по которой была произведена закупка (например, ценой конкурсной заявки победителя конкурса) [1, с. 149–156]. Представляется, что данный подход, вполне уместный в отдельных случаях, например при закупках стандартизированных товаров, должен быть существенно дополнен, и при проведении конкурсов необходимо учитывать целый ряд взаимосвязанных параметров. Действие ФЗ-44 за два с лишним года отразилось не только на крупных государственных заказчиках, но и на органах местного самоуправления и бюджетных учреждениях. Одна из главных проблем, вставших перед большинством регионов России, – неспособность в данный момент реализовать переходные требования, которые Закон поставил перед заказчиками. Нормативные правовые акты в

развитие положений 44-ФЗ принимались партиями в сжатые сроки и не были проработаны в полной мере, а в иных случаях изменяли положения Закона. В итоге реакция заказчиков на формирование новой системы проявилась в формальном подходе к исполнению основных положений Закона. Как пример можно привести известные факты, а именно:

- профессиональные навыки закупок приобретаются в отдельных случаях только для формального статуса;

- создание контрактной службы или введение должности контрактного управляющего осуществляется через обременение дополнительными обязанностями служащих, которые ранее не были связаны с закупками;

- государственные заказчики в отдельных случаях злоупотребляют механизмом конкурсного отбора, фактически превращая его в способ неконкурентного выбора «нужного» поставщика. Как отмечается, «госзаказчики сознательно укрупняют лоты на «обыкновенные» строительные работы для того, чтобы превысить порог в 150 млн. рублей и затем провести конкурс вместо аукциона» [5];

- имеет место завышение начальной (максимальной) цены контракта при отдельных закупках (например, часто при закупках канцелярских принадлежностей);

- приемка, в том числе экспертиза, товаров (результатов работ, услуг) нередко проводится формально.

Хотелось бы надеяться, что вышеперечисленные факты носят временный характер, а формальность в подходе к реализации положений Закона уйдет в прошлое по мере наработки практики и приобретения опыта практической деятельности в данной сфере.

Формирование планов-графиков закупок вызывает на практике немало трудностей. Самая распространенная ошибка при подготовке планов-графиков – неполное и неточное внесение всех нужных сведений – проявляется при планировании закупок для первого полугодия или нескольких кварталов, вместо полного финансового года. Подобное «частичное планирование»

противоречит нормам Закона о контрактной системе. С учетом этого при оформлении планов-графиков после принятия бюджета необходимо как можно точнее отразить все потребности заказчиков на очередной финансовый год.

В рассматриваемой сфере нередко допускаются коррупционные и иные злоупотребления.

Строительная сфера выходит на первое место по данному показателю, занимая половину финансирования государственных заказов. Конечно, подобное количество средств будет привлекать не только добросовестных исполнителей контрактов. Наиболее распространенные схемы в строительстве:

- Проектная и техническая документация не прилагается к описанию объекта закупки (44-ФЗ не содержит императивных норм о приложении этой документации на торгах). В таких случаях нужно обратиться к ГК РФ и Градостроительному кодексу РФ, которые указывают на необходимость выполнения работ в соответствии с технической документацией. Изучив все это, можем понять, что наличие проектной и технической документации является неотъемлемым пунктом для заключения контракта, но на практике возможна победа на торгах без полного формирования документации.

- Присуждение победы на торгах исполнителю, предложившему наименьшую стоимость контракта, что в результате отражается на качестве материалов и строительстве.

Закон № 44-ФЗ был разработан как антикоррупционный, созданный для экономии бюджетных средств, однако практика выявила немало пробелов в законодательстве, используемых подрядчиками для ухода от ответственности при недобросовестном исполнении заказа.

Стоит отметить, что строительная сфера требует более серьезного подхода, чем закупки товаров. Растяннутость реализации проекта на длительное время обусловлено объективными причинами, и в период строительства изменениям может подвергаться рынок рабочей силы, материалов, финансовый рынок; кроме того, отече-

ственное законодательство постоянно реформируется. В совокупности эти факторы существенно влияют и на сроки, и на цену контракта.

Поскольку условия контракта по общему правилу неизменны, необходимо работать в его рамках.

Из-за сложностей и некоторых неясностей в законодательстве, акцентировании на цене при выборе победителя, а также отсутствия не целостной системы контроля на всех стадиях закупок контрольно-счетные органы должны активно выявлять и предотвращать злоупотребления, недобросовестные действия заказчиков и поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Только совместные усилия государственных органов, предпринимателей, гражданского общества могут привести к созданию системы законодательства, нацеленного преимущественно не на поиск нарушителей и наложение санкций на них, а на предупреждение злоупотреблений.

Список литературы:

[1] *Терешина М.В., Поддубный А.П.* Кубанская школа развития местных сообществ: методология, теория и практика: Материалы научно-практической конференции с международным участием. Формирование системы индикаторов эффективности госзакупок как механизма управления общественными финансами. 2015.

[2] *Терешина М.В., Поддубный А.П.* Проблемы практического применения законодательства о контрактной системе России в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Актуальные проблемы экономики, социологии и права. 2015. № 2.

[3] Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от

03.07.2016) // [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/.

[4] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/f7f6f5d13ea20fc81b87341d81a5a5cd86027f4a/.

[5] <http://zakupki-inform.ru/publikatsii-44-fz/zakupki-v-smi/konkursy-iz-perspektivnogo-sposoba-gosudarstvennykh-zakupok-prevratilis-v-sposob-otbora-svoego-postavshchika-052016.html>.

Spisok literatury:

[1] *Tereshina M.V., Poddubny'j A.P.* Kubanskaya shkola razvitiya mestny'x soobshhestv: metodologiya, teoriya i praktika: Materialy' nauchno-prakticheskoy konferencii mezhdunarodny'm uchastiem. Formirovanie sistemy' indikatorov e'ffektivnosti goszakupok kak mexanizma upravleniya obshhestvenny'mi finansami. 2015.

[2] *Tereshina M.V., Poddubny'j A.P.* Problemy' prakticheskogo primeneniya zakonodatel'stva o kontraktnoj sisteme Rossii v sfere zakupok dlya obespecheniya gosudarstvenny'x i municipal'ny'x nuzhd // Aktual'ny'e problemy' e'konomiki, sociologii i prava. 2015. № 2.

[3] Federal'ny'j zakon ot 05.04.2013 № 44-FZ «O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvenny'x i municipal'ny'x nuzhd» (red. ot 03.07.2016) // [E'lektronny'j resurs]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/.

[4] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/f7f6f5d13ea20fc81b87341d81a5a5cd86027f4a/.

[5] <http://zakupki-inform.ru/publikatsii-44-fz/zakupki-v-smi/konkursy-iz-perspektivnogo-sposoba-gosudarstvennykh-zakupok-prevratilis-v-sposob-otbora-svoego-postavshchika-052016.html>.

