

Список литературы:

- [1] www.gks.ru/
- [2] www.kommersant.ru
- [3] www.government.nnov.ru
- [4] www.businessstime.ru
- [5] www.mf.nnov.ru
- [6] www.minfin.ru
- [7] www.minek.government.ru
- [8] <http://nizhstat.gks.ru/>
- [9] www.nnnews.ru

Н.В. Пумбрасова, Е.П. Серова
ФГБОУ ВО «ВГУВТ»

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ
В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ
ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

Ключевые слова: государственные закупки, контрактная система, торги.

В статье рассматриваются вопросы необходимости дальнейшего реформирования системы госзакупок в условиях существования ФЗ №44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Проведенный анализ сложившейся системы позволил выявить ряд нарушений и определить возможные направления ее совершенствования.

Мощным рычагом влияния государства на экономику является система государственных закупок продукции, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. Государственные закупки подразумевают выполнение государством разнообразных функций, ориентированных на повышение централизованной управляемости, предотвращение неконтролируемого нарастания затрат, сокращение расходов государственного бюджета, управление материальными потоками при условии соответствия их рыночным отношениям.

Поскольку государственные закупки занимают значительное место в затратной части бюджета большинства развитых стран, то они являются действенным инструментом управления экономикой. Поэтому всегда актуальны проблемы организации государственных закупок, и интерес к ним во всем мире остается высоким.

Важнейшим элементом системы государственного регулирования является оптимизация расходов государственного бюджета. За счет бюджета осуществляются закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд. Современное государство является самым крупным потребителем, и на его нужды ежегодно тратятся значительные суммы средств налогоплательщиков.

Актуальность проблем, помимо указанных обстоятельств, рассматриваемых в статье, также обусловлена тем, что на современном этапе государственные закупки выступают одним из ключевых процессов, который обеспечивает и фактически отражает качество отношений для всех заинтересованных сторон – государства, бизнеса и общества.

При применении 44-ФЗ вскрываются процессуальные проблемы, которые осложняют работу заказчиков при применении закона. Цель настоящей статьи – не только обозначить часть подобных проблем, но и наметить пути их решения. [4]

Общее мнение экспертов можно сформулировать следующим образом: новый Закон о госзакупках ненамного лучше старого. Ирина Кузнецова, директор Института по ресурсному обеспечению управления закупками и продажами для государственных и муниципальных нужд считает, что «произошло кардинальное сближение законопроекта с 94-ФЗ», доказавшего свою неэффективность, говорит о том, что через пять лет кто-то будет снова писать закон о госзакупках. Прогнозируется обратный эффект – никакой экономии на объёме, огромные транзакционные издержки, поставщики, которые поставляют потребителю товары, не соответствующие потребности. В общем, очевидны все огрехи госснабжения, дублированные по количеству ведомств. Антидемпинговый механизм снижает и так невысокую конкуренцию, что тоже не вызывает восторга, но не уберёт однодневок и рейдеров – они всё равно не подозревают об истинном объёме издержек контракта. Общественный контроль в таком варианте можно было и не указывать, так как он обеспечивается и иными законами (например, ФЗ «Об общественных организациях»).

Нельзя не согласиться с экспертными оценками. Закон о контрактной системе сложный, важный и требует детального анализа. В его заключительных положениях приведены многие позиции, обозначающие вопросы, которые должны быть решены значительно позднее 1 января 2014 г. – времени его введения. Например, указано, что до 1 января 2017 г. (!) идентификационный код закупки будет формироваться на основе кода бюджетной классификации, кодов общероссийских классификаторов. Ряд вопросов планируется урегулировать до конца 2016 г. Всё это добавит проблем и неразберихи в реальную повседневную практику осуществления закупочной деятельности. [9]

У экспертов нового Закона появились вопросы, связанные с суммой *обеспечения заявки*. Она может в течение 24 месяцев не возвращаться проигравшему торги участнику конкурса, в то время как в предыдущем Законе этот срок ограничивался одним месяцем. Данное обстоятельство ударяет, в первую очередь, по мелким поставщикам, которые, чтобы не выводить оборотные средства из бизнеса, вынуждены брать тендерные займы и платить кредитным организациям по своим обязательствам.

Банковская гарантия является удобным инструментом обеспечения исполнения обязательств перед заказчиком, при котором банк берет на себя финансовую ответственность за ненадлежащее исполнение поставщиком условий государственного контракта.

В действующем законе о контрактной системе требования к банковским гарантиям и банкам очень высоки.

Заказчики в качестве обеспечения заявок и исполнения контрактов принимают банковские гарантии, выданные банками, включенными в *перечень банков, отвечающих требованиям для принятия банковских гарантий* в целях налогообложения.

Кроме того, создается единый реестр банковских гарантий (ЕРБГ). Банковские гарантии, не включенные в единый реестр, не принимаются заказчиками в качестве обеспечения.

Чем совершеннее законодательство, тем больше недобросовестных граждан пытаются нарушить закон. На этот раз они используют для этого предоставление фиктивной банковской гарантии (БГ).

Схема работы преступников заключается в поиске поставщиков, подрядчиков, которые принимали *участие в конкурсе* или аукционе и выигрывали их. Злоумышленники представляются агентами коммерческих банков и предлагают свои услуги. При этом *банковская гарантия* изготавливалась самими нарушителями закона. Фальшивый бланк удостоверяется подписью и поддельной печатью, а затем предоставляются госзаказчику. В этом деле не обходится без помощи сотрудников банков, которые

помогают мошенникам подтвердить подлинность банковской гарантии. Махинации на рынке госзакупок уже давно не новость. Евгений Хмельницкий, аналитик Ассоциации по защите прав инвесторов, считает, что виной тому широкие возможности проникновения в эту сферу.

Решить проблему, по мнению эксперта, поможет реестр банковских гарантий, который должен функционировать на всех электронных торговых площадках, но он не сформирован, когда он появится — непонятно. Неясно также, что делать, если потенциальный подрядчик принес банковскую гарантию, а у этого банка уже отозвали лицензию. В последнее время это тоже особенно актуально.

Еще одна актуальная проблема встала перед заказчиками – это применение классификатора ОКПД. На Всероссийском совете заказчиков субъектов Российской Федерации, проходившем 2 апреля в Москве, был поднят вопрос об отсутствии на официальном сайте zakupki.gov.ru функционала для применения классификатора ОКПД 2 (ОК 034-2014). Впервые в практике закупочной деятельности этот классификатор был применен в новой редакции Постановления №656 от 14.07.2014 по ограничению закупок импортных товаров машиностроения. После внесения изменений, коды из классификатора ОКПД (034-2007) в приложении поменялись на другие, из классификатора ОКПД 2 (начало его применения в закупках было перенесено на 2016 год).

По словам заказчиков, проблема не только в том, что одни и те же наименования товаров, в планах-графиках и закупочной документации имеют одни, «старые» коды, а в постановлениях уже другие, «новые». Но указать новые невозможно, т.к. официальный сайт не поддерживает работу классификатора ОКПД 2 ОК 024-2014.

«Проблему в правительстве не услышали» – это озвученный вместе с обещанием быстро ее решать ответ представителя Минэкономразвития. Остается надеяться, что реализуя озвученные на форуме планы по ограничениям в других отраслях, правительство прислушается к нуждам заказчиков, намеренных добросовестно исполнить закон.

Минэкономразвития России сообщает о сложностях в правоприменительной практике Закона № 44-ФЗ, выявленных по результатам мониторинга, в части возможности неоднозначного толкования отдельных положений Закона № 44-ФЗ и отсутствие единообразной правоприменительной практики. К примеру, невозможность осуществления заказчиком возврата котировочных заявок, поступивших по окончании срока их подачи, в случае отсутствия на конвертах с заявками реквизитов участника. [9]

В соответствии с частью 5 статьи 77 Закона № 44-ФЗ заявки на участие в запросе котировок, поданные после окончания срока подачи таких заявок, указанного в извещении о проведении запроса котировок, не рассматриваются и в день их поступления возвращаются лицам, подавшим такие заявки. При этом, учитывая положения части 3 статьи 77 Закона № 44-ФЗ, участник вправе не указывать на конверте с заявкой информацию о подавшем его лице.

Таким образом, заказчики сталкиваются с трудностями при необходимости возвращения заявок на участие в запросе котировок, в случае если на конверте не указан адрес, по которому следует указанные заявки возвращать.

В связи с изложенным, по нашему мнению, существует необходимость дополнительного урегулирования порядка возврата участникам закупки заявок на участие в запросе котировок, поданных после окончания срока подачи таких заявок, если на конверте с заявкой отсутствуют сведения о месте нахождения или почтовом адресе участника.

Или же невозможность установления заказчиками требования о подтверждении участниками запроса котировок своего соответствия законодательству Российской Федерации (например, в части наличия лицензий на поставку отдельных видов товаров).

На основании пункта 1 части 1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ участники закупок должны соответствовать требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки. Например, при поставке лекарственных препаратов таким требованием является наличие соответствующей лицензии у поставщика.

Вместе с тем положениями части 3 статьи 73 Закона № 44-ФЗ установлен исчерпывающий перечень документов, которые участники закупок включают в заявку на участие в запросе котировок. Данным перечнем не предусмотрено предоставление документов, подтверждающих соответствие участников указанному требованию.

В связи с изложенным полагаем, что часть 3 статьи 73 Закона № 44-ФЗ требует корректировки.

Еще одним примером неоднозначного толкования статей Закона № 44 является неоднозначное толкование понятия «наименование места происхождения товара».

Ряд положений Закона № 44-ФЗ содержит понятие «наименование места происхождения товара». Так, например, наименование места происхождения товара при необходимости указывается заказчиком при описании объекта закупки в соответствии со статьей 33 Закона № 44-ФЗ и в заявке участника в соответствии со статьей 66 Закона № 44-ФЗ.

Неоднозначное толкование норм, связанных с указанием наименования места происхождения товара, приводит к тому, что контрольные органы в ряде случаев не согласовывают осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) по причине отсутствия полного места происхождения товара. Например, указано «Российская Федерация», при этом, по мнению контрольного органа, требуется полное указание места происхождения товара (почтовый адрес). Следует отметить, что Законом № 44-ФЗ данное понятие не определено.[7]

Вместе с тем для целей Закона № 44-ФЗ полагаем достаточно указывать страну происхождения товара, которая влияет на применение преференций, запретов и ограничений допуска.

В тех случаях, когда наименование места происхождения товара является объектом правовой охраны, необходимо указывать наименование места происхождения товара с учетом положений статьи 1516 Гражданского кодекса Российской Федерации.

На основании изложенного полагаем целесообразным подготовить предложения о внесении соответствующих изменений в глоссарий Закона № 44-ФЗ, в части внесения в статью 3 Закона № 44-ФЗ понятия «наименование места происхождения товара».

Такие незначительные нарушения ведут к судебным разбирательствам и срывам закупочных процедур, которые караются штрафами и замедляют расход бюджетных средств.

Мы можем предположить, что избавиться от указанных проблем полностью невозможно, уменьшить их значимость и количество можно.

В 2014–2015 гг. значительно увеличился риск бюджетных расходов. Введение обязательного обучения для специалистов заказчиков, введение обязательной независимой экспертизы результатов контрактов (на договорной основе), значительное увеличение трудозатрат (а, соответственно, и финансовых затрат) на организацию процедур закупок, приведет к многократному росту бюджетных расходов. А также в текущем году в результате спадов темпов роста экономики и прогнозируемом снижении доходов бюджетов в планах финансово-хозяйственной деятельности учреждений не предусмотрены расходы на выплату штрафов в результате нарушения 44- Федерального закона.[6]

В соответствии с функциональными требованиями Минэкономразвития России на Официальном сайте с 1 мая 2015 года будет недоступна функция размещения новых планов-графиков закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

муниципальных нужд в неструктурированной форме (форме электронного документа). При этом в случае необходимости внесения изменений в ранее опубликованный план-график в неструктурированной форме возможность публикации измененного плана-графика в неструктурированной форме будет сохранена до 1 июня 2015 года. В случае возникновения необходимости публикации изменений в план-график в неструктурированной форме после 1 июня 2015 года, данное действие возможно только после перевода плана-графика в структурированную форму.[10] В связи с тем, что часто возникает недоступность функций Официального сайта в связи с проведением регламентных работ, перевод плана-графика в структурированную форму замедлится. Согласно Инструкции, нужно будет аннулировать последнюю версию плана-графика. И если некоторые функции сайта станут вновь недоступными, то мы не сможем вовремя провести закупочные процедуры, которые должны будут связаны с позициями плана-графика, что вызовет замедление расхода бюджетных денег.

В данной статье речь идет лишь о некоторых проблемах 44-ФЗ, которые влияют на организационные процессы проведения закупок, с которыми мы сталкиваемся на протяжении более одного года. Нужно решать создавшиеся проблемы, не создавая поводов для применения штрафных санкций, процедура государственных закупок должна совершенствоваться при изменении экономических условий и бюджетных возможностей. И если поправки будут своевременно внесены, то процесс работы заказчиков, да и поставщиков, станет более понятным и эффективным.

Список литературы:

- [1] Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
- [2] Приказ от 20 сентября 2013 г. №544/18н «Об особенностях размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2014 и 2015 годы»
- [3] Контрактная система закупок в российской экономике: перспективы и ограничения развития. Научный доклад. Руководитель темы – д.э.н. Смотрицкая И.И., исполнители: д.э.н. Черных С.И., к.э.н. Шувалов С.С. М.: ИЭ РАН, 2014.
- [4] Маленькие проблемы большого закона Автор – Трефилова Татьяна Николаевна, канд. психол. н., проректор по научной и инновационной деятельности ФГБОУ «Институт развития дополнительного профессионального образования», профессор кафедры государственных и корпоративных закупок ФГБОУ ИРДПО.
- [5] Российская газета <http://www.rg.ru/>
- [6]
- [7] <http://www.zakupkihelp.ru/>
- [8] <http://forum.gov-zakupki.ru/>
- [9] <http://www.unkniga.ru/> информационно аналитический журнал университетская книга Апрель 2015
- [10] www.zakupki.gov.ru/
- [11] Официальный сайт «Консультант Плюс» <http://www.consultant.ru/>