



УДК 336.13

Н.В. Пумбрасова, к.э.н., доцент ФГБОУ ВО «ВГУВТ»

Е.П. Серова, магистрант 2 курса направления 38.04.01 «Экономика» магистерская программа «Финансы, денежное обращение и кредит» ФГБОУ ВО «ВГУВТ»
603950 г. Нижний Новгород, ул. Нестерова, 5

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИЧЕСКОГО ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд являются наиболее распространенными случаями участия государственных органов в имущественных отношениях. Данная сфера имеет множество проблем из-за многочисленных пробелов в законодательстве. В настоящей статье рассматриваются наиболее актуальные проблемы сферы государственных закупок и предлагаются способы их решения.

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.

Правоприменительная практика Федерального закона № 44-ФЗ показывает, что государству уже удалось немало сэкономить при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд [1]. Однако вопросов по применению отдельных положений этого Закона не становится меньше. Для их разъяснения, а также корректировки уже действующих норм вносятся изменения, издаются нормативные правовые акты и прочее. Цель настоящей статьи – не только обозначить часть подобных проблем, но и наметить пути их решения [4].

Как известно, цель принятия закона о контрактной системе как раз заключалась в том, чтобы отрегулировать полную стадию закупок: начиная с этапа планирования и завершая не только приемкой результата исполнения контракта, но и оценкой эффективности достигнутого. Поэтому в данный момент можно дать оценку только самим закупочным процедурам, насколько они выгодны, прозрачны, удобны для заказчиков и участников. А делать итоговый вывод о достижении цели или ряда целей, поставленных при принятии закона о контрактной системе, можно будет только когда будут приняты все запланированные нормы закона.

Общее мнение экспертов говорит о том, что одной из основных проблем закона является его сложность и перегруженность. «Для проведения обычной закупки необходимо знание Закона № 44-ФЗ, а это 339 страниц, также комментарий к закону – 648 страниц. Не обойтись и без знания подзаконных актов, а это еще 409 страниц. Плюс – классификаторы (ОКВЭД 2, ОКПД 2, ОКЕИ) – 3610 страниц. В итоге получается более 5 тысяч страниц, или более 10 кг. бумаги. Для любого эксперта довольно непросто не только изучить, но и удержать в памяти столь огромную массу информации», - Сергей Габестро, генеральный директор Национальной ассоциации институтов закупок [3].

То есть, по-нашему мнению, из-за огромного количества информации отсутствует сбалансированность требований к заказчику и поставщику, отсюда и колоссальные риски в деятельности заказчика, выражаемые в несоразмерных штрафах и сложность применения столь большого количества материала на практике.

Рассмотрим основные проблемы применения на практике закона о контрактной системе. В условиях экономического кризиса и санкций, введенных Евросоюзом и США в отношении России, еще более актуальной становится господдержка субъектов предпринимательской деятельности, в том числе создание специальных условий для участия в государственных и корпоративных закупках. Действующие законы предусматривают принципиально разные правовые гарантии для таких предпринимателей и нередко оказываются источником проблем, а не их решением [5]. Как отмечает О.А. Беляева, участник закупок, для того чтобы подтвердить статус СМП, должен представить государственному заказчику копию выписки из ЕГРЮЛ или ЕГРИП, справку о средней численности работников и документы по объему выручки. Тем не менее устранение законодателем внутренней коллизии между положениями Закона № 44-ФЗ не решило ключевой проблемы достоверности сведений, декларируемых СМП.

Обязанность заказчика расторгнуть контракт в одностороннем порядке на стадии исполнения обязательств, если установлен факт недостоверности задекларированных поставщиком сведений (ч. 15 ст. 95 Закона № 44-ФЗ), вряд ли может быть рассмотрена в качестве механизма, эффективного и выгодного для добросовестного заказчика с экономической точки зрения. Нельзя не согласиться с тем фактом, что добросовестный заказчик не может проверить достоверность декларируемой участником закупки принадлежности к СМП на стадии определения поставщика, что повышает риски неисполнения обязательств по контракту.

По- словам заказчиков, проблема достоверности данных, подтверждающих статус предпринимателя, может быть решена посредством создания в сети Интернет единого реестра СМП и ССП. Оператором такого реестра может быть не обязательно государственный орган власти - ФНС России, но и, например, общественное объединение предпринимателей.

Целесообразно наделить СМП и ССП правом предоставлять заказчику обеспечение исполнения договора (контракта), размер которого будет определяться в процентном отношении к цене сделки (контракта). Действительно, ведь это будет способствовать сокращению издержек предпринимателей и повысит экономию средств в закупках: чем больше хозяйствующий субъект снизит предложение по цене сделки в рамках закупки, тем меньше будет обеспечение.

Также коснемся темы учета в квоте закупок у СМП и СОНКО объема закупок у единственного поставщика по результатам несостоявшихся процедур.

В соответствии с действующим законодательством о контрактной системе в случае признания несостоявшейся процедуры закупки у СМП и СОНКО, контракты, заключаемые с единственным поставщиком, не учитываются в 15-процентной квоте закупок у СМП и СОНКО. Вместе с тем в указанном случае субъекты СМП и СОНКО получают поддержку [6].

Минэкономразвития предлагает внести изменения в часть 4 статьи 30 Закона № 44-ФЗ, согласно которой все закупки, осуществленные у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ, по результатам несостоявшихся процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя), проведенных в соответствии со статьей 30 Закона № 44-ФЗ для СМП и СОНКО, будут учитываться в объеме закупок у СМП и СОНКО. Это изменение, по нашему мнению, было бы целесообразно, поскольку заказчики, планируя в плане-графике процедуры закупок с участием СМП и СОНКО на одну сумму, а в результате осуществления планируемых закупок, многие из них оказываются несостоявшимися, и суммы контрактов по этим закупкам не учитываются в 15 % квоту, поэтому по итогам года заказчик рискует получить штраф, так как происходит нарушение закона, отчет о субъектах малого предпринимательства также в результате вышесказанного публикуется в единой информационной системе с нарушением.

До сих пор актуальной остается проблема неэкономного расходования бюджетных средств государственными органами при проведении государственных закупок. Должностные лица зачастую закупают дорогостоящее оборудование, мебель, иные товары по необоснованно завышенным ценам.

По мнению В.Е. Белова, одна из причин существующего положения - недостаточная проработанность нормативной и методической базы по государственным и муниципальным закупкам. Представляется целесообразным продумать вопрос о том, какие меры ответственности могут применяться к должностным лицам, принимающим не отвечающие общественным интересам решения в отношении номенклатуры, количества (объема) товаров (работ, услуг) и лимитов бюджетного финансирования.

Применительно к формированию закупок на федеральном уровне, на наш взгляд, требуется принятие нормативного правового акта, который бы регулировал отношения, связанные с формированием госзакупки и на основе которого регламентировалась бы деятельность соответствующих государственных органов. Помимо прочего, в данном нормативном правовом акте целесообразно предусмотреть регулирование вопросов, связанных с обоснованием лимитов бюджетного финансирования [7]. Аналогичного мнения придерживается Д.В. Ладугина [8].

По мнению К.В. Кичика, в данном вопросе следует исходить из необходимости обеспечить заинтересованность не столько сотрудников заказчиков в эффективном размещении заказов, сколько самих заказчиков. Таким образом, представляется возможной постановка вопроса о перераспределении средств, сэкономленных государственными (муниципальными) заказчиками при проведении закупок, на иные статьи расходов (не обязательно на премирование сотрудников) в зависимости от потребностей заказчиков [10].

Полагаем, что поощрение должностных лиц будет более эффективным способом экономии бюджетных средств. Заинтересованными в экономии бюджетных средств должны быть как сам заказчик, так и должностные лица, осуществляющие государственные закупки. С этой целью для вторых следует ввести новый вид премии - премия за работу по осуществлению закупок, размер которой может быть установлен от 1 до 5% от суммы сэкономленных бюджетных средств в зависимости от вида закупаемых товаров, работ или услуг. Оставшиеся бюджетные средства целесообразно направлять на удовлетворение иных нужд заказчика.

Многие эксперты утверждают, что на сегодняшний день актуальным остается вопрос, касающийся срока предоставления ответа на запрос разъяснений при проведении электронного аукциона. Согласно части 4 статьи 65 Закона № 44-ФЗ в течение двух дней с

даты поступления от оператора электронной площадки указанного запроса заказчик размещает в единой информационной системе разъяснения положений документации об электронном аукционе. Таким образом, заказчики обязаны размещать ответ на запрос в выходные и в праздничные дни. Минэкономразвития в своем докладе утверждает необходимость уточнения формулировки данного положения Закона № 44-ФЗ [6]. Нельзя не согласиться, многим заказчикам приходится «подгонять» сроки электронного аукциона, так, чтобы ответ на запрос разъяснений документации не пришлось опубликовывать в дни отдыха.

До сих пор не дает покоя экспертам вопрос неоднозначного толкования отдельных положений Закона № 44-ФЗ и отсутствие единообразной правоприменительной практики. На данный момент, по мнению экспертов, очень актуален вопрос проведения заказчиками экспертизы, осуществляемой для проверки предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта, своими силами выявлены сложности, связанные с неоднозначным урегулированием порядка оформления ее результатов.

По мнению Минэкономразвития России, при проведении экспертизы своими силами составление отдельного документа (экспертного заключения) не является обязательным. Результатом проведения такой экспертизы является документ, подтверждающий приемку товара, результатов выполнения работ, оказанию услуг.

Вместе с тем частью 10 статьи 94 Закона № 44-ФЗ определено, что к отчету (по результатам исполнения контракта) прилагаются заключение по результатам экспертизы отдельного этапа исполнения контракта, поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги и документ о приемке таких результатов либо иной определенный законодательством Российской Федерации документ.

Из данной нормы может быть сделан вывод, что документ о приемке результатов исполнения контракта и заключение по результатам экспертизы во всех случаях должны быть двумя разными документами. Можем предположить, что данная норма требует корректировки.

Работа с единой информационной системой в сети Интернет также вызывает некоторые трудности, в связи с тем, что часто возникает недоступность некоторых его функций. К примеру, информацию об исполнении контракта нужно опубликовывать в течении трех дней с момента последнего действия заказчика. И если некоторые функции сайта станут недоступны, то мы не сможем вовремя провести закупочные процедуры, что вызовет замедление расхода бюджетных средств. Но сам ввод в эксплуатацию ЕИС не решил всех проблем. 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. Предполагалось, что переход на электронные закупки решил бы такие нюансы, но до сих пор сайт единой информационной системы функционирует не в полную силу.

Все перечисленные трудности реализации закона на практике ведут к нарушениям, а, следовательно, к судебным разбирательствам и срывам закупочных процедур.

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

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.

Стоит отметить, что в целом Закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» является огромным шагом вперед к повышению прозрачности системы закупок и выработки действенных рычагов ее регулирования. Законодательная база уже позволила выйти на рынок госзакупок множеству новых игроков, в результате чего повысилась эффективность вложений и наметились позитивные сдвиги в реализации госпроектов в целом. Однако, практика его применения выявила неучтенные моменты. Сейчас можно утверждать, что законодательная база для развития контрактной системы есть, но она нуждается в доработке, которую необходимо вести с учетом мнений непосредственных участников рынка.

Список литературы:

- [1] Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"
- [2] Постановление Правительства РФ от 23.01.2015 N 36 (ред. от 30.12.2015) "О порядке и сроках ввода в эксплуатацию единой информационной системы в сфере закупок"
- [3] Сложности и проблемы применения Федерального закона от 05.04.2014 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» - Елисеева Алина Юрьевна – заместитель руководителя Госслужбы Чувашии по конкурентной политике и тарифам, 2015
- [4] Маленькие проблемы большого закона - 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] Участие малого и среднего бизнеса в закупках, актуальные проблемы- Ф.Тасалов, 2015
- [6] Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам II квартала 2015 года.
- [7] Белов В.Е. [Правонарушения в сфере государственных](#) и муниципальных закупок // Законность. 2014. N 12. С. 38.
- [8] Ладугина Д.В. [Правонарушения в сфере государственных](#) и муниципальных закупок // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. N 8. С. 42.
- [9] Проблемы проведения закупок для государственных нужд- Н.О. Томилов, 2015
- [10] Кичик К.В. Государственные закупки России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: Монография. М.: Юстицинформ, 2014. С. 177.
- [11] <http://forum.gov-zakupki.ru/>
- [12] www.zakupki.gov.ru/
- [13] Российская газета <http://www.rg.ru/>
- [14] Официальный сайт «Консультант Плюс» <http://www.consultant.ru/>