

УДК 658.7

© Екатерина Сергеевна Виноградова
магистрант Владимирского филиала РАНХиГС

**ПРОБЛЕМЫ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПКАХ:
АНАЛИТИКА КАЧЕСТВА УСЛУГ, ПРИЧИНЫ ПРОБЛЕМ, ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ**

**Problems in state and municipal purchases:
analytics of service quality, causes of problems, possible solutions**

Аннотация: в статье проводится анализ развития системы государственных и муниципальных закупок в РФ. Особое внимание уделяется актуальным проблемам при осуществлении закупок, в некоторых случаях рассмотрены пути разрешения сложившихся проблем. Рассмотрены основные проблемы в системе закупок муниципального образования город Владимир, предложены возможные варианты их решения.

Abstract: The article analyzes the development of the system of state and municipal purchases in the Russian Federation. Particular attention is paid to the recent problems in the implementation of state and municipal procurement, and in some cases, ways to resolve the current problem are considered. The main problems in the procurement system of Vladimir municipality are considered, and possible solutions for solving these problems are suggested.

Ключевые слова: государственные закупки, муниципальные закупки, эффективность закупок, недобросовестные поставщики.

Keywords: state purchases, municipal purchases, purchasing efficiency, bad-faith suppliers.

Государственные и муниципальные закупки занимают одно из ведущих положений в развитии экономики страны. Эффективное расходование бюджетных средств – это актуальная задача для каждого государства, что делает ее одним из приоритетных направлений.

Государственные и муниципальные закупки – это осуществление закупок на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг от имени государственного, муниципального учреждения, путем проведения торгов, а также заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Финансирование данных закупок производится из средств федерального, регионального или муниципального бюджетов, а также внебюджетных источников.

В РФ применяется множество способов организации закупок, из которых самые популярные – закупка у единственного поставщика, электронный аукцион и запрос котировок. Таким образом закупается половина товаров и услуг, в том числе самими органами власти, которые должны поддерживать конкуренцию.

Исследования разных авторов свидетельствуют, что необходима реформа законодательства: эта сфера связана с многочисленными, в том числе коррупционными, рисками [6].

Актуальной проблемой закупок является повышение их эффективности: рынок закупок следует развивать. Отдельный вопрос – регулирование отношений поставки [9].

Закупочная деятельность имеет ряд особенностей, которые влияют на выбор поставщика. Как только меняется законодательство, схемы распределения крупных заказов видоизменяются. Таких схем много, и приспособлены они к изменениям законодательства очень умело. В данной сфере действуют рыночные законы, согласно которым каждое преступление (в данном случае сговор между заказчиком и поставщиком, подрядчиком, исполнителем) имеет цену.

Административная ответственность, которая чаще всего применяется к должностным лицам заказчика, и низкие суммы штрафов не могут повлиять на ход дела. Нужна уголовная ответственность, и не только по статье 178 УК РФ («Ограничение конкуренции»).

Помимо статьи 285 УК РФ «Злоупотребления служебными полномочиями» нужно активно применять для борьбы с нарушениями в этой сфере и другие. Речь не идет о том, что статьи УК вообще не применяются в сфере закупок в РФ – просто прецедентов в этой области мало. Их недостаточно, чтобы решить проблему и создать условия для нормальной рыночной конкуренции [2, с. 54].

В сфере государственного и муниципального заказа фигурируют очень крупные суммы, отдельные контракты сопоставимы с бюджетом небольших городов. Особенность контрактной системы в том, что часть заказов относится к «государственной тайне», проводится закрытыми способами.

Это при том, что расходы на оборону и безопасность в нашей стране неуклонно повышаются и суммы сделок постоянно растут. Такие сферы закрыты от общественного контроля. Ущерб от нарушения законодательства в сфере закупок огромен, но его трудно выявить при действующей системе борьбы с коррупцией.

Большинство авторов предлагают для повышения эффективности закупок их более точное планирование, без исключений для предприятий ВПК; увеличение доли закупок у малого и среднего бизнеса и пр. Однако эти в целом правильные подходы являются «полумерами», которые сами по себе не могут устранить противоречия между 44-ФЗ («О контрактной системе...»), 223-ФЗ («О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц») и 275-ФЗ («О государственном оборонном заказе»).

Возвращаясь к практике государственного и муниципального заказа в РФ и проблемам эффективной организации закупок, следует отметить, что отношения «поставщик - потребитель» в РФ регулируются Гражданским кодексом. Так, в главе 30, в которой регламентируется купля-продажа, параграф 4 полностью посвящен поставкам товаров для государственных и муниципальных нужд (ст. 525 - 534) [10].

Государственный и муниципальный контракт – это двусторонне обязывающий предпринимательский гражданско-правовой

договор, в котором свобода сторон при определении условий контракта ограничена (кроме случая соглашения сторон). Закупка начинается с определения поставщика и заканчивается исполнением обязательств. В этой связи интерес представляет анализ правовой основы поставок.

Говоря о совершенствовании контрактной системы, следует обратить внимание на ответственность сторон за надлежащее исполнение контракта. Большой вред заказчику наносят недобросовестные поставщики, которые занижают цены, чтобы получить контракт, а затем нарушают сроки, поставляют товары ненадлежащего качества.

Заказчик не всегда может застраховать себя от их действий (например, при запросе котировок, когда не предусмотрено обеспечение исполнения контракта). После внесения в реестр недобросовестных поставщиков такой поставщик может открыть новую фирму-однодневку и снова участвовать в закупках. Возмещение убытков через суд не решает проблему из-за длительности процедуры и низких штрафов. Много случаев предоставления необеспеченных или поддельных банковских гарантий.

Использование единой информационной системы – портала, на котором официально производятся все государственные и муниципальные закупки в РФ, в свое время стало важным шагом вперед. Однако этого недостаточно. Решение проблемы – в повышении информационной прозрачности всего процесса закупок, устранении технических проблем в работе системы.

В процессе реализации положений законодательства о контрактной системе был выявлен ряд проблем на разных стадиях формирования, размещения и исполнения государственного заказа. Остановимся на нескольких более важных проблемах [4].

Невозможность гарантировать надлежащее качество закупки на стадии детализации технического задания. Эта проблема особенно ощутима для товаров, качество которых возможно определить только в про-

цессе эксплуатации или только по окончании эксплуатации.

Территориальная удаленность поставщика (отсутствие официального дистрибьютора по месту поставки товара) и невозможность гарантийного обслуживания или устранения неполадки в короткие сроки.

Отсутствие надежной базы для объективного определения начальной максимальной цены контракта (НМЦК). Отказ крупных производителей от непосредственного участия в торгах влечет за собой появление мелких фирм-перекупщиков, которые увеличивают стоимость товаров и услуг на рынке.

Большой материальный и моральный урон заказчику наносит деятельность недобросовестных поставщиков, которые сознательно занижают цены с целью «отбить» контракт у реальных поставщиков. После заключения контракта нарушают сроки исполнения (график поставки), недостаточно качественно выполняют работы или оказывают услуги, поставляют ненадлежащего качества товары. У заказчика ограничена возможность как-либо застраховать себя от действий недобросовестного поставщика/подрядчика/исполнителя (пример: по контракту, заключенному по результатам запроса котировок, не предусмотрено обеспечение исполнения контракта). После внесения в реестр недобросовестных поставщиков (РНП) такой поставщик может открыть новую фирму-однодневку на подставное лицо и снова участвовать в госзакупках. Возмещение убытков через суд не решает проблем заказчика при поставке некачественных товаров, работ, услуг или срыве сроков поставки из-за длительности судебной процедуры и низких штрафных санкций по суду.

Несовершенство документального обеспечения процедур. Отсутствие возможности требовать документы, подтверждающие данные, указанные в документах, предоставленных поставщиком (поддельные лицензии, задолженности по уплате налогов и т.п.).

Имеются случаи предоставления победителями торгов необеспеченных или под-

дельных банковских гарантий в качестве обеспечения исполнения контракта. На рынке появились организованные преступные группировки, которые обеспечивают фальшивыми банковскими гарантиями участников государственного и муниципального заказа и тем самым создают реальную угрозу нанесения существенного ущерба бюджетам Российской Федерации различных уровней. В 2013 году мошенники в Москве продали несколько тысяч поддельных банковских гарантий на общую сумму около миллиарда рублей. Махинации с банковскими гарантиями происходят часто из-за того, что государство все еще не сделало процесс госзакупок прозрачным [1, с. 42].

Экономия бюджетных средств, сложившаяся в результате снижения начальных цен и как следствие – низкий уровень качества оказания услуг и выполнения работ (строительство, выполнение ремонтных работ, техническое обслуживание и ремонт охранных и пожарных систем, копировальной техники, программного обеспечения и т.д.). Исполнитель, сильно снизивший цену на торгах, при исполнении контракта может использовать дешевую рабочую силу или незаконных трудовых мигрантов. Также экономический эффект автоматически увеличивается за счет суммы торгов, признанных несостоявшимися.

Невозможность адаптировать контракт к изменению внешних условий (пример: запрет на изменение условия контракта может привести к приостановлению или расторжению контракта на строительство, проектирование, поставку компьютерной техники).

Появление неформальных отношений с поставщиком, который нарушает условия исполнения контракта (очень часто в конце года оплата происходит в рамках контракта, а поставка позже срока, указанного в контракте).

Длительность процедуры открытого конкурса зачастую приводит к сбою в деятельности заказчика, в случае отсутствия заявок на участие.

Таким образом, мы рассмотрели несколько важных проблем в системе государственного заказа. Несовершенство системы

госзакупок является причиной низкой степени эффективности использования бюджетных средств и результативности мероприятий в области государственного управления. Нужен более сильный контроль со стороны правоохранительных органов в сфере крупных дорогостоящих контрактов, чтобы коррупционные схемы и сговор не были такими крепкими. Отношения «поставщик - потребитель» в системе государственного заказа необходимо выстроить таким образом, чтобы не было «привилегированных» сегментов, теневых ниш, скрывающих сговор заказчика с поставщиком.

Нужно пристальное внимание правоохранительных органов к самой ФАС (Федеральной антимонопольной службе), отвечающей за соблюдение правил конкурентной борьбы на рынке. Необходимо совершенствовать методы обеспечения контрактов, создавать условия для защиты заказчика от недобросовестных поставщиков, развивать информационную систему, сопровождающую закупки.

Важным моментом является тот факт, что достаточно много участников обращаются намеренно в ФАС с жалобами на документацию, действия комиссии и прочее с целью задержать заключение контракта или сорвать торги. Управлением муниципального заказа администрации города Владимира за 2017 год было зарегистрировано 116 жалоб, признано обоснованными только 10 жалоб, выданы предписания на устранения технических ошибок в документации. Данный факт очень затрудняет работу заказчика и уполномоченного органа на размещение заказов, в этом случае можно предложить ввести государственную пошлину за обращение в ФАС в виде фиксированной пошлины или процент оплаты от начальной максимальной цены контракта.

Дальнейшее совершенствование системы государственных и муниципальных закупок тесно связано с развитием технологий, в первую очередь информационных, и внедрением их в практику бюджетных организаций. При этом контроль целевого использования бюджетных средств по-прежнему остается ведущим приоритетом.

Важной тенденцией в сфере государ-

ственного и муниципального заказа является защита национальных интересов России, которые выражаются, например, в отказе от закупки импортных товаров [13].

Чем профессиональнее правовое мышление, тем более глубоким становится проникновение в юридический смысл нормативно-правового акта, подходы к познанию обстоятельств реальной действительности приобретают значительную гибкость и разнообразие, расширяется спектр вариаций интерпретации юридически значимых фактов [11].

В Управлении муниципального заказа администрации города Владимира по разным причинам происходит смена сотрудников, то есть приходят новые сотрудники, которых необходимо обучить в кратчайшие сроки для успешной работы, это требует времени и денежных средств при платном обучении. Получив соответствующую квалификацию, сотрудники увольняются, что, безусловно, влияет на ситуацию в Управлении в целом. Вопрос обучения в данный момент не такой острый, так как в городе Владимире существует программа повышения квалификации по направлению «Контрактная система» во Владимирском филиале РАНХиГС. Но сменяемость кадров не улучшает качество работы, важно стимулировать сотрудников для достойной работы. Возможность заключать трудовой договор с условием об обязанности работника отработать после обучения не менее установленного договором срока, если обучение проводилось за счет средств работодателя (ч. 4 ст. 57 Трудового кодекса РФ), повышение заработной платы сотрудников могут помочь решить данную проблему.

Ситуация в области муниципального заказа города Владимира достаточно благоприятная, в большей мере четко отработан механизм размещения муниципального заказа и других процедур, однако имеется ряд проблем, которые, безусловно, со временем будут решены.

В завершение следует отметить, что очевидна целесообразность выделения нового, относительно самостоятельного раздела в

общей теории права, посвященного проблемам познавательной активности субъектов правоведения, аккумулирующим в себе вопросы правовой гносеологии в целом, разра-

ботку теории доказательств и доказывания на общетеоретическом уровне, а также различные аспекты практической организации познавательного процесса [12].

Список литературы

1. Акимов Н. А., Гладилина И. П., Чернышов М. М. Способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей): учебно-метод. пособие. – М. : МГУУ правительства Москвы, 2015.
2. Артюхин Р. Е. Контрактная система: повышение эффективности госзакупок и развитие общественного контроля. – М. : Проспект, 2013.
3. Бесманов М. Как повысить эффективность госзакупок? // Финансовый директор. – 2015. – № 11 (83). – С. 55-57.
4. Бочкова С. С. Правовые требования к государственному контракту в сфере изменений законодательства о государственных закупках // Вестник Московского государственного университета приборостроения и информатики. Серия «Социально-экономические науки». – 2014. – № 52. – С. 120-132.
5. Доронин С. Н., Рыхтикова Н. А., Васильев А. О. Госзакупки: законодательная основа, механизмы реализации, риск-ориентированная технология управления. – М. : ИНФРА-М, 2013. – 232 с.
6. Карпишин А. В. Повышение эффективности государственных закупок // Экономика и предпринимательство. – 2014. – № 1. – С. 548-550.
7. Кауфова Ф. Б. Проблемы контрактной системы государственных закупок и пути совершенствования законодательства // Молодой ученый. - 2017. – № 50. – С. 296-298.
8. Кичик К. В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография. – М. : Юстицинформ, 2014. – 155 с.
9. Маркеева А. В. Проблемы становления и перспективы развития российского рынка государственных заказов // Социально-гуманитарные знания. – 2015. – № 6. – С. 167-180.
10. Яковлев А. А. Система госзакупок в России: на пороге третьей реформы // Общественные науки и современность. – 2012. – № 5. – С. 54-70.
11. Боруленков Ю. П. Компетентность субъекта юридического познания // Библиотека криминалиста. – 2015. – № 1. – С. 322-330.
12. Боруленков Ю.м П. Информационно-интерпретационная парадигма юридического познания // Мировой судья. – 2016. – № 12. – С. 6-13.
13. Вайпан В. А. Состояние, проблемы и перспективы развития контрактной системы // Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2017. – № 4. – С. 9-12.