УДК 338. 556 (470); 314.7

DOI: 10.18384/2310-6646-2017-4-109-117

КОНЦЕПЦИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ЗАКУПОК В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Солодилов А.В.

*Московский государственный областной университет
105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, Российская Федерация*

Аннотация. В статье рассматривается проблема функционирования государственной системы закупок в современной России. Исследованы функции и законодательная база системы госзакупок, выявлены её слабые места. Автор предлагает концепцию реформирования существующей государственной системы закупок: совершенствование нормативно-правовой базы государственного заказа и мер контроля и планирования закупок, что позволит более эффективно и справедливо использовать при выполнении госзаказа потенциал частного предпринимательства.

Ключевые слова: рынок государственных закупок, система государственных заказов, экономический рост, прокьюремент, санкции.

THE ISSUES OF STATE PROCUREMENT SYSTEM IN MODERN RUSSIA

A. Solodilov

*Moscow Region State University
10A, Radio st., Moscow, 105005, Russian Federation*

Abstract. The article deals with the problem of the state procurement system in modern Russia. The functions and legislative base of the state procurement system are investigated, with its weak points being revealed. The author proposes a concept of reforming the current state procurement system through improving the regulatory and legal framework for government procurement and procurement control measures and planning, which will raise the potential of private entrepreneurship while carrying out public orders.

Key words: state procurement market, public orders, economic growth, procurement, sanctions.

В условиях возрастания экономической нестабильности и роста внешних угроз необходимо более рачительно тратить денежные средства из бюджета государства. Сегодня система государственных заказов всё более становится одним из основополагающих институтов государственного регулирования экономики, оказывающего существенное влияние на её динамику и структуру, а рынок государственных закупок является важнейшим элементом социально-экономического развития страны. С другой стороны, в условиях неблагоприятной экономической ситуации и систематического нарушения существующих

правил проведения торгов данный механизм работает не в полную силу, поэтому требуется повышение ответственности всех участников рынка, изменение законодательства.

До выборов кандидатов на должность Президента РФ остаётся менее одного года. Очевидно, будет попытка неоднократного активного вмешательства во внутренние дела РФ, в кампанию 18 марта 2018 г., с помощью «мягкой силы» так называемых правозащитных демократических организаций. И чем ближе к дате выборов, тем интенсивнее будут выступления. Да они уже начались. Так, 26 марта 2017 г. Фонд борьбы с коррупцией известного оппозиционера Алексея Навального организовал несанкционированные выступления в ряде городов России. По разным источникам, только в Москве правоохранительными органами было задержано от 500 до 600 человек митингующих. К сожалению, несмотря на ряд мер со стороны государства, коррупция в стране полностью не изжита. Особенно тревожит положение дел в сфере государственных и муниципальных закупок.

Рынок государственных закупок является важнейшим элементом социально-экономического развития страны, а сама система государственных заказов всё более становится одним из основополагающих институтов государственного регулирования экономики, оказывающим существенное влияние на её динамику и структуру. Правила осуществления открытых конкурсных торгов (открытые торги) удовлетворяют всем принципам прокьюремента (англ. *procurement* – совокупность практических методов и приёмов, инструментов, используемых в процессе организации государственных закупок, распределения государственных заказов в ходе проведения конкурсных торгов, предоставления объектов в аренду, концессию с целью рационализации процедур, облегчения их для участников, соблюдения справедливости, предотвращения коррупции; форма управленческой технологии). В основе прокьюремента лежит соблюдение принципов открытости (гласности), равноправия претендентов, эффективности заключаемых сделок, ответственности сторон – участников контракта. Прокьюремент означает также деятельность, обеспечивающую поиск и соединение компаньонов будущей сделки, заключение договоров, соглашений:

- 1) опубликование в СМИ и размещение на официальном сайте извещения о проведении конкурса;
- 2) обеспечение равноправия всех участников конкурса, высокой конкуренции;
- 3) установление чётких и объективных критериев оценки конкурсных заявок;
- 4) выявление победителя конкурса и заключение с ним контракта в соответствии с конкурсной документацией.

Что представляют собой понятия «государственный заказ» и «государственные закупки»?

Государственный заказ – выдаваемый государственными органами и оплачиваемый из средств государственного бюджета заказ на изготовление продукции, выпуск товаров, проведение работ, в которых заинтересовано государство.

Государственные закупки – это не только процесс заказа, но и инструмент выстраивания политики выполнения государством своих функций:

- защиты (ВПК);
- продовольственной безопасности (АПК);
- энергетической безопасности (ТЭК);
- социальной сферы (образование, здравоохранение, наука, культура);
- защиты и сохранения природных ресурсов.

Одновременное формирование организационной структуры управления государственным рынком при выделении на территории страны нескольких административных центров способствует регулированию социально-экономического положения регионов (областей) и городов.

Проведение закупок для государственных и муниципальных нужд способствует развитию малого и среднего бизнеса, которые являются локомотивами экономики в условиях санкций и импортозамещения. Поэтому необходимо увеличивать долю заказов для их нужд. Кроме того, в этой сфере возможно привлечение высококласных специалистов за счёт мигрантов, но в крайнем случае.

В настоящее время нормотворческая деятельность в сфере закупок динамично развивается. Например, готовится ряд законопроектов, предусматривающих изменения в 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 [8] и в 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 [7; 2]. Поэтому особенно актуальным будет обращение к результатам конференции «Поддержка государственной компанией "Российские автомобильные дороги" субъектов малого и среднего предпринимательства», которая состоялась 31 января 2017 г. Там было сказано: 95% государственных закупок являются нечестными, по данным Министерства экономического развития [4]. А ведь государственные инвестиции в отрасли, гарантированные заказы в условиях введения санкций со стороны западных стран могут дать импульс развитию экономики. При условии рационального использования имеющихся ресурсов. А что происходит на самом деле?

«Только 5% закупок осуществляется путём проведения конкурсов и аукционов, то есть мы их можем назвать полностью конкурентными. 36% закупок осуществляется у единственного поставщика, и порядка 59% осуществляется так называемыми “иными” способами», – заявил директор департамента развития контрактной системы Минэкономразвития РФ Максим Чемерисов [4]. Право установить иные, помимо конкурса и аукциона, способы определения поставщика, даёт заказчикам ч. 3 ст. 3 федерального закона № 223-ФЗ [7].

Напомним, что по действующему законодательству закупки у единственного поставщика могут осуществляться по следующим основаниям:

- при необходимости заключения единоразового контракта на любые поставки, работы, услуги стоимостью не более 100 тыс. руб. с учётом НДС, когда применение иных способов определения поставщика является нецелесообразным;

- в случае необходимости срочного заключения государственного контракта (например, при наступлении событий чрезвычайного характера и недопустимости задержек в поставках);
- при закупке товаров, работ или услуг по причине несостоявшихся процедур конкурентного отбора поставщика. Данная процедура применяется, когда на конкурс представлена только одна заявка участника, отвечающего требованиям заказчика, либо когда не было получено ни одной заявки;
- приобретение товаров, работ, услуг у компаний, относящихся в соответствии с действующим законодательством к субъектам естественных монополий;
- при закупках услуг водоснабжения, водоотведения, газоснабжения, теплоснабжения по тарифам, регулируемым действующим законодательством;
- при закупках электрической энергии;
- в случае заключения договора аренды недвижимого имущества, когда договор заключается непосредственно с собственником;
- при закупках услуг по гарантийному и техническому обслуживанию товаров, приобретённых ранее непосредственно у производителя или его официального представителя в случае, когда допуск другого исполнителя противоречит условиям гарантийного обслуживания;
- приобретение услуг по авторскому надзору в целях подготовки проектной и конструкторской документации и надзору за строительством, услуг ремонта и реконструкции объектов капитального строительства, изготовления авторского оборудования [5].

Данные были опубликованы в докладе о результатах мониторинга применения федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» по итогам I–III кварталов 2015 г. [2]. Источниками информации для проведения мониторинга стали: обращения государственных корпораций, субъектов естественных монополий, организаций, хозяйственных обществ, общественных организаций и граждан, поступавшие в Минэкономразвития России; данные, полученные посредством официального сайта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг *zakupki.gov.ru* данные Казначейства России и ФАС России [1].

«Творчество заказчиков продолжает нарастать, и если в прошлом году мы говорили, что заказчиками порядка 3,5 тыс. сомнительных способов закупок используется, то в текущем году мы насчитали 4 тыс. 480 способов закупок. Креативу нет предела, и он продолжает нарастать», – утверждает Чемерисов [4].

Стоит отметить, что сами представители власти признали – государственные закупки как метод государственного и муниципального управления являются в настоящее время не высоко конкурентными; существует коррупция, и довольно трудно осуществлять контроль за закупками в силу необходимости соблюдения большого количества нюансов.

На сегодняшний день все плановые проверки могут быть осуществлены в отношении деятельности заказчиков, контрактных служб, контрактных управля-

ющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, операторов электронных площадок, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений при осуществлении закупок для обеспечения федеральных нужд. Проверки также проводятся в отношении специализированных организаций, выполняющих отдельные полномочия в рамках осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд [5].

Помимо федерального органа, контроль осуществляется аппаратом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления муниципального района или городского округа также путём проведения плановых и внеплановых проверок закупок соответствующего уровня.

Длительное становление процесса финансового контроля реализации закупок происходило достаточно трудно и продолжается в настоящее время. Закон о размещении заказов регулировал только осуществление контроля за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов РФ о размещении заказов. Процессы использования бюджетных средств не относились к сфере его действия, что вызывало на практике множество проблем, т. к. контрольный орган – Федеральная антимонопольная служба – проверял лишь правильность осуществления самой процедуры размещения заказа. Целевое и эффективное использование финансовых ресурсов государства проверялось финансовыми органами в рамках общих плановых проверок, без особого внимания к процессу закупок и их результатом.

В субъектах тоже проверяют законность всех сделок. Главное контрольное управления Московской области в сфере закупок за 2014 г. осуществило 22 проверки, назначило административные штрафы в 40 случаях, выявило нарушения при проверках – 1 983, рассмотрело согласований заключения контрактов с единственным поставщиком – 1 179 (из них отказано в связи с наличием нарушений в 999 случаях), выявило нарушений при согласовании – 4 995. Анализ типовых нарушений в сфере закупок в 2014 г. выявил, что 48% нарушений относилось к порядку формирования извещений, 20% нарушений в конкурсной, аукционной документации, 17% нарушений в проектах контрактов, входящих в документацию; 9% нарушений при установлении требований к участнику закупки, 6% прочих нарушения.

В качестве рекомендательной нормы Главным контрольным управлением Московской области было предложено стандартизировать документацию (основанную на автоматизации процесса, исключающего возможность нарушения) и внедрить классификатор товаров, работ, услуг.

Действующая система государственного и муниципального контроля в сфере закупок является многоуровневой, что обусловлено необходимостью организации контроля на каждом из независимых друг от друга уровней власти. Так, контроль в сфере закупок в силу ст. 99 закона о КС осуществляют федеральные, региональные и муниципальные органы власти.

Исследования показали, что введённая законом о контрактной системе и БК РФ система контроля в сфере закупок довольно громоздка, к тому же между контролирующими органами, перечисленными в ст. 99 закона о КС, отсутствует

чёткое разграничение полномочий. Более того, полномочия некоторых из них закреплены в самом законе, других – в подзаконных актах, принимаемых Правительством РФ, федеральными, региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления.

Перечисленные обстоятельства на практике не всегда позволяют организовать эффективный и результативный контроль. Помимо проблемы чёткого разграничения полномочий между органами контроля в сфере закупок серьёзным недостатком в деятельности этих органов, как показывает прокурорская практика, остаются многочисленные случаи отступления «контролёров» от требований закона, что нередко свидетельствует о коррупционной составляющей и аффилированности должностных лиц органов контроля с заказчиками и исполнителями публичных заказов. Как отмечалось выше, «умышленные» нарушения законодательства о государственных закупках допускаются, как правило, с целью заключения контрактов с «нужным» участником закупки. При этом очевидно, что обе стороны (и заказчик, и исполнитель контракта) заинтересованы в сокрытии факта отступления от требований закона о государственных закупках. Выявление признаков коррупционных преступлений и правонарушений в сфере государственных закупок в ходе надзорных проверок прокурорами представляет определённую сложность. Указанные нарушения выявляются, как правило, в процессе проверок фактического исполнения государственных контрактов, следовательно, после перечисления бюджетных средств нерадивым подрядчикам и их использования.

Соответственно, необходимо отметить, что эффективное расходование бюджетных средств – актуальная задача для всех стран во все времена, и оптимизация процесса государственных закупок занимает одно из приоритетных мест в списке действий при её решении, следовательно, предлагается реформировать систему закупок следующим образом:

1. Внести изменения в федеральный закон № 223-ФЗ, обязать заказчиков однозначно определять условия применения способов закупки, предусмотренных положением о закупках, что позволит устранить двусмысленность толкования выбранных заказчиком способов определения поставщика и повысить прозрачность государственных закупок.

2. Смягчить требования в части указания в плане-графике начальных (максимальных) цен контрактов планируемых закупок.

Проведённый мониторинг показал, что расчёт начальной (максимальной) цены контракта в соответствии с правилами, установленными федеральным законом № 44-ФЗ [8], ещё на стадии планирования закупки при составлении плана-графика требует значительных трудозатрат, как и последующий пересчёт этой цены уже при подготовке к осуществлению закупки.

В этой связи представляется возможным отказаться от указания в плане-графике окончательно рассчитанной начальной (максимальной) цены контракта, заменив её расчётной ценой (без необходимости приведения её обоснования, но в увязке с размерами лимитов бюджетных обязательств заказчика). Начальную (максимальную) цену контракта предлагается рассчитывать и обосновывать

уже при непосредственной подготовке к осуществлению закупки – перед размещением извещения о её осуществлении. Аналогичным образом следует рассмотреть возможность упрощения описания характеристик объекта закупки в плане-графике, а также сокращения параметров закупки, подлежащих обоснованию при планировании. Среди прочего эти меры позволят сократить трудозатраты заказчиков на составление планов-графиков и уменьшить количество вносимых в них изменений.

3. Изменить действие антидемпинговых механизмов. Нужно распространить антидемпинговые меры не только на проведение закупок путём конкурса и аукциона – согласно ст. 37 федерального закона № 44-ФЗ [8], но и на случаи закупки путём проведения запроса предложений, также в рамках разработки информационного обеспечения контрактной системы предусмотреть возможность получения информации о применении заказчиками антидемпинговых мер.

4. Обеспечить контроль не только и не столько выполнения заказчиком соответствующих требований законодательства по факту совершенных закупок в отчётном периоде, сколько обеспечить контроль реализации рассматриваемого требования на этапе планирования (при подготовке плана-графика) и соответствия осуществляемых закупок параметрам, зафиксированным в документах планирования. Такой подход позволит значительно увеличить фактическую поддержку субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, а также предотвратить осуществление заказчиком закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в меньшем размере, чем предусмотрено законодательством.

В заключение стоит отметить, что, т. к. больше половины всех закупок в настоящее время осуществляются у единственного поставщика, соответственно, существующая система контроля является неэффективной, и предложенные меры (совершенствование нормативно-правовой базы государственного заказа и мер контроля и планирования закупок) позволят более эффективно и справедливо использовать при выполнении госзаказа потенциал частного предпринимательства, что содействует обеспечению устойчивости экономического развития, ускоренному и сбалансированному решению актуальных задач социально-экономического развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. Государственные закупки: направления развития. Обзор международных практик и анализ ситуации в Российской Федерации / сост. Е. Абрамова, Б. Ткаченко. М.: Сектор, 2015. 124 с.
2. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 18.07.2011. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» по итогам I–III кварталов 2015 г. [Электронный ресурс] // Специалист для Вас: [сайт]. URL: http://xn----6kccjkeyb3ad4bzaggi6d1j.xn--p1ai/d/710630/d/monitoring_po_223-fz_3_kvartal_2015g.pdf (дата обращения: 30.11.2017).

3. О системе закупок в Российской Федерации: ежегодный доклад – 2016 / А.Т. Шамрин и др. М.: Высшая школа экономики, 2017. 243 с.
4. МЭР: только 5% госзакупок в России проходят на конкурентных условиях [Электронный ресурс] // ТАСС: [сайт]. URL: <http://tass.ru/ekonomika/3984583> (дата обращения: 30.11.2017).
5. Паньшин Б.Н. Государственные закупки: национальная значимость и оценка направлений межгосударственного сотрудничества // Вестник Белорусского государственного университета. Серия 3: История, экономика, право. 2011. № 1. С. 41–48.
6. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь / под общ. ред. Б.А. Райзберга. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2008. 512 с.
7. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочно-правовая система: [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964 (дата обращения: 30.11.2017).
8. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочно-правовая система: [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624 (дата обращения: 30.11.2017).

REFERENCES

1. Abramova E., Tkachenko B., comps. *Gosudarstvennyye zakupki: napravleniya razvitiya. Obzor mezhdunarodnykh praktik i analiz situatsii v Rossiyskoy Federatsii* [State Procurement: Developmental Directions. The Review of International Practices and Analysis of the Situation in the Russian Federation]. Moscow, Sektor Publ., 2015. 124 p.
2. [Report on the Results of Monitoring the Enactment of the Federal Law dated 18.07.2011 no. 223-FZ “On Procurement of Goods, Works, Services by Separate Types of Legal Entities in the 1st–3d quarters of 2015]. In: *Spetsialist dlya Vas* [Specialist for You]. Available at: http://xn----6kccjkeyb3ad4bzaggj6d1j.xn--p1ai/d/710630/d/monitoring_po_223-fz_3_kvartal_2015g.pdf (accessed: 30.11.2017).
3. Shamrin A.T. et. al. [On the Procurement System in the Russian Federation: Annual Report]. Moscow, High School of Economics Publ., 2017. 243 p.
4. [Ministry of Economic Development: only 5% of Public Procurement in Russia Are on Competitive Terms]. In: TASS. Available at: <http://tass.ru/ekonomika/3984583> (accessed: 30.11.2017).
5. Pan'shin B.N. [Public Procurement: National Significance and Assessment of International Cooperation Areas]. In: *Vestnik Belorusskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 3: Istoriya, ekonomika, pravo* [Bulletin of the Belarusian State University. Series 3: History, Economics, Law], 2011, no. 1, pp. 41–48.
6. Raizberg B.A., Lozovskii L.Sh., Starodubtseva E.B. *Sovremennyy ekonomicheskii slovar'* [Modern Economic Dictionary] Moscow, INFRA-M Publ., 2008. 512 p.
7. [Federal Law dated 18.07.2011 no. 223-FZ (as amended on 07.06.2017) “On Procurement of Goods, Works, Services by Separate Types of Legal Entities”]. In: *Konsul'tantPlyus: spravoch-naya pravovaya sistema* [ConsultantPlus: Reference Legal System]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964 (accessed: 30.11.2017).
8. [Federal Law dated 05.04.2013 no. 44-FZ (as amended on 28.12.2016) “On Contract System in Procurement of Goods, Works, Services for State and Municipal Needs”]. In: *Konsul'tantPlyus: spravoch-naya pravovaya sistema* [ConsultantPlus: Reference Legal Sys-

tem]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624 (accessed: 30.11.2017).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Солодилов Анатолий Васильевич – кандидат исторических наук, доцент, профессор кафедры менеджмента и государственного управления Московского государственного областного университета;
e-mail: solodilov-anatol@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Anatoly V. Solodilov – PhD in History, professor, professor at the Department of Management and Public Administration, Moscow Region State University;
e-mail: solodilov-anatol@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Солодилов А.В. Проблемы реализации государственных закупок для современной России // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Экономика. 2017. № 4. С. 109-117
DOI: 10.18384/2310-6646-2017-4-109-117

FOR CITATION

Solodilov A.V. The Issues of State Procurement System in Modern Russia. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Economics*, 2017, no. 4, pp. 109-117
DOI: 10.18384/2310-6646-2017-4-109-117