

проблемы действующего законодательства о госзакупках

Аннотация

Рассматривая эффективность расходования государственных средств, авторы дают рекомендации по совершенствованию системы государственного регулирования госзакупок в России.

Ключевые слова: бюджетные средства, эффективность госзакупок, реформирование законодательства, государственные и муниципальные закупки

Ворошилов

Владимир Павлович

канд. техн. наук,
доцент, директор
регионального
центра Сибирского
государственного
технологического
университета (СибГТУ),
г. Красноярск
Voroshilov@sibstu.kts.ru

Малков

Андрей Владимирович

финансовый
консультант,
ООО УК «Альфа-
Капитал»
malkov.andrey@nm.ru

Орлов

Геннадий Иванович

канд. техн. наук,
доцент, региональный
центр СибГТУ,
г. Красноярск
Orlovgi@mail.ru

В 2011 г. Минэкономки России начало масштабную реформу закупочного законодательства, состоящую из двух главных элементов.

Первый элемент – это вступивший в силу с 1 января 2012 г. Закон о закупках госсектора – госкорпораций, компаний с государственным участием, естественных монополий и предприятий ЖКХ № 223-ФЗ¹. Это закон направлен на стимулирование конкуренции, он позволит снизить издержки при реализации крупных проектов, открывает доступ к заказу государственного сектора новым поставщикам, в том числе, и малому бизнесу.

Второй элемент – разрабатываемый законопроект «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» (далее – Закон о федеральной контрактной системе), призванный заменить действующий закон о размещении госу-

¹ Речь идет о Федеральном законе от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Вступил в силу с 1 января 2012 г., действует в ред. Федерального закона от 06.12.2011 № 401-ФЗ. – *Прим. ред.*

дарственных (муниципальных) заказов 94-ФЗ² (далее – Закон № 94-ФЗ) [1]. И здесь в настоящий момент возникли определенные трудности: уже в течение более 1,5 лет идут жаркие дискуссии о содержании этого законопроекта. На наш взгляд, необходимо как можно быстрее доработать и принять Закон о федеральной контрактной системе.

Недостатки действующего Закона о госзакупках

Здесь целесообразно рассмотреть те принципиальные недостатки Закона 94-ФЗ, которые в обязательном порядке должны быть решены в новом Законе о федеральной контрактной системе.

1. Достигнуть эффективности госзакупок в рамках Закона 94-ФЗ не удалось, на наш взгляд, ввиду того, что сферой его рассмотрения является только один этап (размещение заказа) из всего цикла госзакупок (формирование заказа – размещение заказа – мониторинг исполнения контракта).

Целью федеральной контрактной системы должно быть внедрение единого цикла формирования, размещения госзаказа и исполнения госконтрактов. Это позволит обеспечить качество поставляемых товаров, работ и услуг, эффективное использование ресурсов, надежное управление технологическими и экономическими рисками, а также существенно снизить коррупцию в этой сфере.

Так на этапе формирования (планирования) госзаказа должны быть подготовлены следующие документы: план (программа) закупок и план-график закупок на соответствующий период. В этих документах должно быть обосновано, почему закупается продукция именно такого качества, с такими функциональными и другими характеристиками, в таком количестве, в данные сроки, должна быть обоснована (а не только обозначена) начальная цена контракта. При этом обосновании заказчик должен исходить из минимально достаточных

целью федеральной контрактной системы должно быть внедрение единого цикла формирования, размещения госзаказа и исполнения госконтрактов

² Речь идет о Федеральном законе от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». – *Прим. ред.*

требований к товарам, работам, услугам, приобретаемым для обеспечения деятельности заказчиков. На этапе мониторинга исполнения контракта в законопроекте должен быть представлен четкий механизм исполнения контракта, в случае необходимости – его ускоренного расторжения, приняты правила приемки-сдачи продукции (приемо-сдаточных испытаний), приведены разработанные типовые контракты по различным сферам закупок, разработан механизм аудита госзакупок.

Это позволит избежать невыполнения контракта из-за непоставки продукции, поставки продукции в неполном объеме, ненадлежащего качества, срыва срока поставок или выполнения работ, оплату произведенных работ и пр.

2. При применении Закона 94-ФЗ повысился уровень коррупции, и это связано с тем, что в законе установлена норма приведения заказчиком начальной цены контракта покупаемым товарам, работам, услугам, но при этом не предусмотрено, что заказчик должен обосновывать эту начальную цену. На практике это приводило к тому, что недобросовестные заказчики устанавливали завышенные (иногда в два-три раза) начальные цены контрактов, обеспечивали различными способами привлечение к конкурсам и аукционам только «своих» участников, с которыми и договаривались о «распиле» разницы между полученной таким образом ценой торгов и реальной рыночной ценой на данную продукцию. Иногда просто удивляет, что законодателям для понимания этой нехитрой коррупционной схемы понадобилось более 6 лет, так как требование об обосновании начальной цены контракта в Законе 94-ФЗ появилось только летом 2011 г. Но при этом в Законе 94-ФЗ так и не появилось пояснений, какими способами следует производить это обоснование и методики этого обоснования. Так, обоснование стоимости возводимого строительного объекта, очевидно, должно быть произведено расчетом сметной стоимости объекта, обоснование стоимости закупки стандартных товаров на данном региональном рынке должно быть обосновано проведенным маркетинговым изучением рынка этих товаров, обоснование закуп-

***...в новом
законопроекте
о федеральной
контрактной
системе необходимо
представить
методику всех
возможных способов
обоснования
начальных цен
контрактов***

ки какой-либо новой техники – расчетом стоимости издержек при ее производстве и пр.

Очевидно, что в новом законопроекте о федеральной контрактной системе необходимо представить методики всех возможных способов обоснования начальных цен контрактов для любых товаров, работ и услуг.

3. Закон 94-ФЗ не обеспечил достаточный уровень конкуренции в сфере госзакупок, что объясняется тремя факторами:

– сложностью процедур конкурентных способов закупок (конкурсы, электронные аукционы, запросы котировок), в которых рядовые участники иногда просто не могут разобраться;

– неверием многих участников торгов в честность и прозрачность проводимых процедур закупок со стороны заказчиков, что и определяет их неучастие в торгах;

– практически каждая процедура любого конкурентного способа размещения заказа (конкурс, электронный аукцион, запрос котировок) может завершиться закупкой продукции у единственного поставщика, в случае, если торги не состоялись по причине: подана только одна заявка; если поданы несколько заявок, но все, кроме одной, мотивированно отклонены конкурсной (аукционной, котировочной) комиссией. И недобросовестные заказчики намеренно пользуются «законодательной дырой», чтобы оставить только «своего» участника в качестве единственного поставщика.

Считаем, что в новом Законе о федеральной контрактной системе необходимо учесть все три упомянутых выше фактора:

– сложность процедур различных способов закупок продукции должна быть в максимальной степени облегчена и де бюрократизирована;

– необходимо увеличить «прозрачность» этих процедур и возможность общественного контроля за их проведением;

– для увеличения количества участников закупок между процедурами несостоявшегося конкурса или аукциона необходимо вставить процедуру быстрого осуществления нового способа закупок – запроса предложений, чтобы исключить закупку у единственного поставщика.

...недобросовестные заказчики намеренно пользуются «законодательной дырой», чтобы оставить только «своего» участника в качестве единственного поставщика

**...должен быть
определен единый
государственный
орган,
осуществляющий
контроль за сферой
государственных
и муниципальных
закупок**

4. Изменения Закона 94-ФЗ привели к тому, что основным способом госзакупок стал электронный аукцион. Так как единственным критерием выбора победителя при аукционе является цена контракта, то другие качественные параметры, квалификационные характеристики поставщиков, сроки поставки и пр. при этом не учитываются. Естественно, это может быть приемлемо только при закупке стандартных товаров, услуг, для которых существует функционирующий рынок (известна рыночная цена закупки). Закупки сложной инновационной техники и технологий, конструкторских и технологических разработок, научно-исследовательских работ, строительных работ этим способом или неудобны, или попросту – невозможны. С этой целью в новом законопроекте следует существенно расширить перечень применяемых способов закупок продукции – помимо открытого (закрытого) конкурса, добавить двухэтапный конкурс, конкурс с ограниченным участием, а также другой новый способ – запрос предложений.

5. Согласно существующему законодательству нет единого госоргана, который бы в целом осуществлял контроль за сферой государственных и муниципальных закупок и нес ответственность за ее эффективность и развитием. Так, соблюдение процедур размещения заказа контролирует федеральная контрактная система, разработку законодательства и нормотворчества в этой сфере – мэр, финансовый контроль по итогам размещения заказа – казначейство. Кроме того, отдельные проверки могут осуществляться подразделениями Росфиннадзора и Счетной палаты РФ.

В связи с этим становится очевидным, что должен быть определен единый государственный орган, осуществляющий контроль за сферой государственных и муниципальных закупок, который бы нес за нее ответственность.

6. В Законе 94-ФЗ оговаривается, что каждый заказчик вправе производить закупки продукции для государственных или муниципальных нужд собственными силами или передавать эти функции вышестоящим или уполномоченным органам. В условиях внедрения федеральной контрактной

системы, встает вопрос: насколько целесообразно каждому мелкому бюджетному учреждению (школа, больница, детский сад) создавать отдельные контрактные отделы и комиссии по закупкам? Не проще было бы передавать эти функции или территориальным уполномоченным органам (как это делается в Красноярском крае – агентству краевого государственного заказа) или вышестоящим организациям (управление образования, управление здравоохранения), то есть производить централизованные закупки. Излишне увлекаться централизацией закупок тоже не стоит, так как это может привести к созданию тех же госпланов и госснабов, которые не могут функционировать в условиях рыночной экономики. В то же время, очевидно, что определенные специфические товары, работы и услуги лучше всего закупать «конечным пользователям» этой продукции, которые лучше в ней разбираются. Соотношение централизованных закупок и закупок «конечных пользователей» – очень важный вопрос, который должен, на наш взгляд, рассматриваться отдельно.

7. В Законе 94-ФЗ лишь частично решен вопрос о возможности закупки мелкими бюджетными учреждениями ограниченных партий товаров (канцелярских товаров, ГСМ и т.д.), или ограниченного объема услуг (например, сервисного обслуживания офисной техники) без проведения конкурентных способов закупок, т.е. закупкой у единственного поставщика. В Законе 94-ФЗ большая часть этих закупок ограничена суммой 100 тыс. руб. в течение квартала по одноименным товарам, работам, услугам, и только для учреждений культуры и образовательных учреждений эта сумма доведена последними изменениями – до 400 тыс. руб. в квартал. Данные суммы, на наш взгляд, очень незначительные и требуют увеличения. Законодатели беспокоятся об экономии бюджетных средств, однако малые объемы закупок при этом обеспечат незначительную экономию, но при этом создаются огромные трудности при работе этих учреждений и огромные трудозатраты при проведении торгов вряд ли перекроют эту экономию. В новом законопроекте следует увеличить предельные размеры закупок без проведения торгов для мелких бюджетных учреждений.

***в новом
законопроекте
следует увеличить
предельные
размеры закупок
без проведения
торгов для мелких
бюджетных
учреждений***

Литература

1. Концепция проекта Федерального закона «О федеральной контрактной системе». Минэкономразвития РФ, 2011 г.
2. Яковлев А., Демидова О., Балаева О. Причины снижения цен на торгах и проблемы исполнения госконтрактов. Вопросы экономики №1, 2012. С. 65–83.
3. http://www.fas.gov.ru/fas-news/fas-news_31515.html

8. Целесообразно рассмотреть вопрос об аккумуляции полученной на торгах экономии бюджетных средств в специальном инновационном фонде, распределение которой будет осуществляться в конце года: например, 50% фонда – возвращать получившему экономии бюджетных средств заказчику (для создания мотивации у заказчика получать экономии), а оставшиеся 50% направлять соответствующим решением Правительства РФ на инновационное развитие страны. По предварительным оценкам экспертов, реализация указанной схемы позволит только на федеральном уровне направлять на инновационное развитие страны порядка 200–300 млрд рублей ежегодно [3].

Вывод

Проведенный анализ недостатков в существующей законодательной базе государственных и муниципальных закупок в России позволит подойти к проблеме реформирования этой сферы более осознанно и повысить в конечном итоге эффективность этих закупок.

pn

Vladimir P. Voroshilov

Cand. Tech. Sci., Associate Professor, the President of the Regional Centre of the Siberian State Technological University (SibGTU), Krasnoyarsk

Andrey V. Malkov

Financial Consultant, Asset Management Company «Alfa-Kapital», LLC

Gennady I. Orlov

Cand. Tech. Sci., Associate Professor, the Regional Centre of the Siberian State Technological University, Krasnoyarsk

The Problems of the Active Government Procurement Laws

Abstract

The effectiveness of public funds expense is considered. The authors recommend the ways to the improvement of the state control system of government procurement in Russia.

Keywords: budgetary funds, effectiveness of government procurement, reforming of the legislation, government and municipal procurement