

РАЗДЕЛ 1. ФИНАНСОВАЯ, НАЛОГОВАЯ И ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА

УДК 351.72



Аббасова Светлана Сергеевна
магистрант,
кафедра финансов и финансовых институтов,
Байкальский государственный университет,
г. Иркутск, Российская Федерация,
e-mail: Miningareevava@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматривается понятие государственных закупок, их признаки и виды. Проанализированы актуальные проблемы организации закупок, возникающие на макроэкономическом и локальном уровне, разработаны предложения по решению данных проблем. Первая группа проблем носит общий характер и связана с законодательным регулированием государственных закупок. Вторая группа предполагает необходимость улучшения взаимосвязи с заказчиками по вопросам их работы в сфере закупок.

Ключевые слова: государственные закупки, государственные нужды, закупки Иркутскстата, аукцион, конкурс, запрос котировок, Единая информационная система в сфере закупок, Реестр недобросовестных поставщиков, проблемы государственных закупок

Svetlana S. Abbasova
Master's Degree Student,
Department of Finance and Financial Institutions,
Baikal State University,
Irkutsk, Russian Federation,
e-mail: Miningareevava@mail.ru

PROBLEMS OF PUBLIC PROCUREMENT AND POSSIBLE METHODS OF THEIR SOLUTION

Abstract. The article discusses the concept of public procurement and their features and types. The existing and actual problems of organizing public procurement, arising at the macroeconomic and local levels, have been analyzed, and proposals have been developed to solve the identified problems. The first group of problems is of a general nature and is associated with the legislative regulation of public procurement. The second group involves the need to improve communication with customers on their procurement work.

Keywords: public procurement, public needs, Irkutskstat procurement, auction, tender, request for quotations, Unified information system in the field of procurement, Register of unscrupulous suppliers, problems of public procurement.

Государственные закупки являются одной из важнейших составляющих экономики развитых и развивающихся государств. Вместе с их основным предназначением по удовлетворению государственных нужд, они являются неотъемлемым элементом стимулирования экономики страны, развития различных сегментов бизнеса, внедрения инноваций по сферам экономики, государственного управления и менеджмента в корпоративной сфере и т. д. [10, с. 216]. Финансирование закупочных процедур обусловлено объективной социально-экономической значимостью развития финансов в сфере государственного заказа.

Рассматривая различные подходы авторов к определению государственных закупок, С. А. Сергеева придерживается законодательной интерпретации этого термина [9, с. 22]. Оно предусмотрено в п. 1 ст. 3 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — ФЗ № 44). Согласно данному определению, закупка рассматривается как совокупность определенных действий в соответствии с ФЗ № 44, осуществляемых заказчиком и направленных для обеспечения государственных нужд [1].

Исходя из законодательного подхода, можно выделить следующие отличительные черты государственных закупок:

- объективность как ключевая характеристика анализа закупок, позволяющая рассматривать закупочную деятельность в реальном состоянии;
- непрерывность как приоритетная характеристика постоянно действующей закупочной деятельности независимо от изменений в нормативно-правовом регулировании закупок;
- целенаправленность, позволяющая дать оценку достижения целей каждой закупки для удовлетворения государственных нужд;
- изменчивость, позволяющая определить и уточнить обоснованность потребности в той или иной закупке;
- неоднородность, способствующая многоаспектной оценке всех этапов осуществления закупок, выстроенных на определенных результатах.

Причем только комплекс особенностей государственных закупок как объекта статистического анализа и исследования позволяет говорить о возможности определения и оценки возможных управленческих и экономических рисков [14, с. 50].

В законодательстве предусмотрены определенные виды государственных закупок. В п. 1 ст. 24 ФЗ № 44 способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) подразделяются, соответственно, на конкурентные способы и закупки у единственного поставщика.

Наряду с возрастающими потребностями государства при исполнении им своих функций, объемы государственных закупок увеличились в 2019 г. на 15 % – с 8,3 трлн руб. в 2018 г. до 9,6 трлн руб. в 2019 г., по данным ЕИС [9]. Несмотря на активное развитие российского законодательства в сфере государственных закупок и принятие мер по его регулярному совершенствованию, в ходе данной процедуры существует целый ряд проблем. Их совокупность можно разделить на две группы: проблемы законодательного характера глобального уровня и трудности заказчиков – на локальном уровне [13, с. 115].

В группе первых проблем можно выделить, в частности, следующие сложности. В сфере закупок имеет место приоритет низкой цены контракта, который может нивелировать учет качества его исполнения. Согласно требованиям законодательства, выбор поставщика по критерию более низкой предлагаемой цены, является конкурентным. В результате, большинство заказчиков стремятся заключать контракты с уже проверенными поставщиками, что вполне закономерно. Наряду с этим, как сообщает «РусТендер», по состоянию на март 2020 г., примерно половина заказчиков по государственным закупкам ориентированы на заключение контракта с проверенными поставщиками [3]. С одной стороны, это гарантирует более высокое качество закупок, но с другой – негативно отражается на уровне конкуренции между заказчиками, являющейся одной из целей данной процедуры.

Также существуют сложности выявления недобросовестных участников государственных закупок в связи с их значительным количеством. Затраты на проведение общей проверки одной государственной закупки, в среднем, составляют, по данным «РусТендер», 400 руб. [3]. В свою очередь, проведение расследования предполагает значительно больший размер расходов. Для решения данной проблемы можно предложить законодательно закрепленные выборочные проверки некоторых контрактов, например, стоимость которых составляет свыше 10 млн руб.

В рамках описания объектов закупки существуют различные неточности. Так, это описание может включать в себя параметры и определенные характеристики объектов на усмотрение заказчика с целью наиболее полного удовлетворения его потребностей. С другой стороны, формулировка требований к объекту закупки должна исходить из обеспечения возможности заключения наиболее выгодного контракта [15, с. 152]. При этом требования к объекту не должны ограничивать возможность участия различных потенциальных поставщиков и способствовать заключению такого контракта, который в наибольшей мере позволяет удовлетворить индивидуальные потребности государственного заказчика. Для решения данной проблемы необходимо установить конкретный перечень требований, возможно, в разрезе отдельных видов государственных закупок на локальном уровне, у отдельного заказчика.

В качестве еще одной из актуальных проблем следует выделить риски коррупции и недобросовестных действий участников государственных закупок, несмотря на принимаемые законодательством меры. Данные случаи также включают в себя так называемые «картельные сговоры» или заключение

иных неконкурентных соглашений между участниками закупки и заказчиком [2, с. 232]. Об этом, в частности, неоднократно указывает Федеральная антимонопольная служба России (далее – ФАС России). Так, в 2019 г. в ФЗ № 44 было внесено изменение о том, что электронные аукционы по некоторым видам объектов (работ по строительству, реконструкции и др.) проводятся через четыре часа после окончания срока подачи заявок на участие в указанном электронном аукционе.

Для снижения рисков сговора в ходе данных государственных закупок ФАС России предлагает сократить указанный срок с четырех до двух часов [7]. Кроме того, актуальным направлением снижения риска сговора является усиление контроля закупок на основе системного подхода, который предполагает слаженную работу всех контрольных органов [4, с. 589]. В свою очередь, для обеспечения системности контроля необходима оценка эффективности взаимодействия органов контроля по вопросам проведения государственных закупок.

Локальные проблемы государственных закупок имеют не меньшее значение, чем глобального уровня, поскольку отражаются на совокупности заказчиков. Так, в деятельности Иркутскстата (Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области) можно выделить ряд проблем проведения государственных закупок, приведенных в таблице 1.

Таблица 1

Проблемы и предложения по внесению изменений в законодательство в сфере закупок и развитию функционала ЕИС на примере Иркутскстата*

Описание проблемы	Возможное решение	Эффект от реализации
Процедура заключения контрактов конкурентным способом проведения закупок на содержание помещений, принятых в возмездное пользование (аренду), занимает длительное время, что приводит к штрафным санкциям, т. к. помещение уже арендуется, а контракты на услуги по содержанию еще не заключены и, следовательно, не оплачиваются	Дополнить п. 23 ч. 1 ст. 93 ФЗ № 44 о том, что закупка у единственного поставщика может осуществляться заказчиком в случаях заключения контракта на оказание услуг по содержанию и ремонту нежилых помещений, переданных в возмездное пользование, если данные услуги оказываются другому лицу или другим лицам	При заключении контракта с единственным поставщиком значительно упростится процедура закупки и сократится срок ее проведения, что, в свою очередь, приведет к экономии бюджетных средств
При приобретении почтовых марок на сумму свыше 100 тыс. руб. необходимо проводить электронный аукцион, что нецелесообразно	Дополнить ст. 93 ФЗ № 44 пунктом по закупке почтовых марок – предоставить возможность заключения контракта с единственным поставщиком	

Продолжение табл. 1

Описание проблемы	Возможное решение	Эффект от реализации
При распечатке плана закупок и плана-графика закупок многие графы не отражаются, что затрудняет процесс ведения и контроля планов	Дополнить макет печатных форм плана закупок и плана-графика закупок графами, которые в настоящее время при печати не формируются (ОКПД, КБК, стоимость единицы)	Для повышения уровня удобства работы и улучшения системы контроля закупок
В плане закупок и плане-графике закупок экономия не просматривается, т. к. НМЦК в них после проведения закупки остается неизменной. Следует предусмотреть возможность отражать в планах реальную сумму сэкономленных средств, которую можно направить на новые закупки	После проведения закупки посредством конкурентных способов определения поставщика, в результате которой образуется экономия, предусмотреть возможность отражать в планах реальную сумму сэкономленных средств	В планах закупок можно отследить реальную сумму годового объема закупок
Проблемы использования функционала ЕИС, например, отсутствие возможности копирования строк, что увеличивает время на первичный ввод данных	Модернизация функционала ЕИС, например, добавление функции копирования строк (позиций) при формировании (редактировании) плана закупок	Совершенствование процесса размещения и внесения изменений в ЕИС в план закупок и план-график, снижение времени на ввод данных

*Источник: [11]

Рассмотренные проблемы государственных закупок и возможные способы их решения обобщены в таблице 2.

Таблица 2

Проблемы государственных закупок и возможные способы их решения*

Проблемы осуществления государственных закупок	Возможные способы решения проблем
Приоритет низкой цены государственного контракта может нивелировать учет качества его исполнения	Введение дополнительных критериев выбора поставщика на локальном уровне для обеспечения качества товаров, работ и услуг
Сложности выявления недобросовестных участников государственных закупок в связи с их значительным количеством	Законодательно закрепить выборочные проверки некоторых контрактов, например, стоимость которых составляет значительные размеры
Неточности к перечню требований к объекту закупки, которые приводят к риску неполноты удовлетворения потребностей заказчика	Установить конкретный перечень требований, возможно, в разрезе отдельных видов государственных закупок на локальном уровне, у отдельного заказчика
Существование высоких рисков сговора при проведении отдельных видов государственных закупок	Усиление системы государственного контроля и нормативной базы, например, в области срока подачи заявок на участие в электронном аукционе

Продолжение табл. 2

Проблемы осуществления государственных закупок	Возможные способы решения проблем
Повторяющиеся закупки цикличного характера – приводят к повышению коррупционных рисков и снижают возможности экономии	Внедрение комплексной системы мониторинга повторяющихся закупок для правомерности их организации и исключения сговора
Проблема отсутствия у поставщиков возможностей защиты своих прав при исполнении контракта, в частности, в порядке одностороннего отказа от его исполнения, которая часто ассоциируется с недобросовестностью поставщика	Законодательное определение перечня оснований для предоставления возможности поставщику одностороннего отказа от исполнения обязательства по контракту с целью равенства прав участников государственных закупок
Необходимость проведения электронного аукциона по некоторым видам товаров, в отношении которых установлено государственное регулирование тарифов	Расширить перечень контрактов на товары, работы и услуги с возможностью заключения данных контрактов с единственным поставщиком
Недостаточная полнота документов оформления государственных закупок, например, отсутствие данных для отражения экономии	Совершенствование документационного обеспечения закупок на основании предложений заказчиков, улучшение обратной связи с органами контроля и заказчиками
Проблемы использования функционала ЕИС, приводящие к дополнительным затратам заказчиков	Модернизация функционала ЕИС на основании предложений отдельных заказчиков как пользователей данного функционала

*Источник: [3; 7; 8; 12, с. 59]

Актуальной проблемой является защита прав поставщиков в ходе проведения государственных закупок. Так, в 2019 г. число обращений о включении в Реестр недобросовестных поставщиков (далее – РНП) составило 27,5 тыс. единиц, что выше уровня предыдущего года почти в два раза. При этом из этих обращений фактически в РНП было включено лишь 14 633 единиц поставщиков или 53 % от указанного числа обращений. В некоторых случаях жалобы признавались необоснованными в результате недобросовестных действий не поставщика, а заказчика [7]. Указанные обстоятельства приводят к возникновению проблемы отсутствия у поставщиков возможностей защиты своих законных прав при исполнении контракта, в частности, в порядке одностороннего отказа от его исполнения, что часто ассоциируется с недобросовестностью поставщика [5, с. 127]. Для решения данной проблемы необходимо законодательное определение перечня оснований для предоставления возможности поставщику одностороннего отказа от исполнения обязательства по контракту.

Особое значение имеют вопросы цикличности проведения закупок. В ст. 55 ФЗ № 44 предусмотрено, что, если закупки, проведенные два раза, признаны несостоявшимися, то имеется возможность заключения контракта с единственным поставщиком. При этом такая возможность должна быть согласована с ФАС России. Данные повторяющиеся закупки приводят к повыше-

нию коррупционных рисков и снижают возможности экономии [8]. Для решения данной проблемы необходимо внедрение комплексной системы мониторинга таких закупок с целью оценки правомерности их организации и исключения сговора.

В рамках первой проблемы Иркутскстата следует отметить, что арендные услуги возмещаются арендатору, т. к. с ним, как с собственником помещения, заключены договора содержания. Также в большинстве случаев контракты на данные услуги заключаются по стоимости установленных тарифов, что не влечет никакой экономии при проведении конкурентных способов проведения закупок. В отношении почтовых марок аукцион проводится для заключения контракта по более низкой цене, чем начальная максимальная цена контракта, а стоимость почтовых марок установлена согласно тарифам и не может быть снижена даже по результатам аукциона. В функционале ЕИС существует ряд недостатков. Одним из них является необходимость ручного ввода каждой новой строки при заполнении плана закупок и плана-графика. Это в значительной мере усложняет процесс заполнения данных и приводит к дополнительным затратам рабочего времени. Возможность копирования строк, в т. ч. из других закупок, позволит в существенной мере снизить время на заполнение данных.

Таким образом, в современных условиях проведения государственных закупок существует множество разносторонних проблем, решение которых требует системного подхода. В общем случае данные проблемы можно разделить на две большие группы: глобального и локального характера. Среди существующих проблем первой группы следует выделить приоритет низкой цены контракта, который может приводить к нивелированию учета качества его исполнения, сложности выявления недобросовестных участников государственных закупок в связи с их значительным количеством, существование высоких рисков сговора, повторяющиеся закупки циклического характера и др. Проблемы второй группы включают в себя некоторые недостатки законодательства и необходимость совершенствования функционала ЕИС. Для решения этих проблем необходимо множество направлений работы, которые включают в себя изменение нормативно-правовых актов и регламентация отдельных процедур государственных закупок.

Список использованной литературы

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федер. закон РФ от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 31.07.2020 г., изм. от 01.09.2020 г.) // СПС «Консультант Плюс».

2. Бедин Б. М. Проблемы при организации государственных и муниципальных закупок строительных работ / Б. М. Бедин // Активизация интеллектуального и ресурсного потенциала регионов : материалы 4-й Всерос. науч.-практ. конф., г. Иркутск, 17.05.2018 г. : в 2 частях. – Иркутск, 2018. – Ч. 1. – С. 228–234.

3. Главные проблемы госзакупок за последние 10 лет : исследование ВШЭ. – РусТендер. – Москва, 2020. – URL: https://tender-rus.ru/site/data/uploaded/__.pdf (дата обращения: 11.11.2020).

4. Дорошенко Т. Г. К вопросу совершенствования механизма осуществления контроля закупок / Т. Г. Дорошенко, И. А. Суханова // Известия Байкальского государственного университета. – 2016. – Т. 26, № 4. – С. 583–590.

5. Дорошенко Т. Г. Профессиональное обслуживание закупок. 10 практических советов заказчикам по защите / Т. Г. Дорошенко, И. А. Суханова // Госзаказ. – 2017. – № 50. – С. 126–131.

6. Единая информационная система в сфере закупок. – Официальный сайт. – Москва, 2020. – URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 10.11.2020).

7. Ключевская Н. Развитие законодательства о госзакупках: проблемы и пути решения от ФАС России. – Информационно-правовой портал «Гарант.ру». – Москва, 2020. – URL: <http://www.garant.ru/article/1328244/> (дата обращения: 25.11.2020).

8. Повторяющиеся участники закупок : положительная и отрицательная практика. – Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. – Москва, 2020. – URL: <https://ac.gov.ru/news/page/povtorausiesa-ucastniki-zakupok-polozitelnaa-i-otricatelnaa-praktika-23323> (дата обращения: 25.11.2020).

9. Сергеева С. А. Совершенствование механизма антикоррупционного мониторинга реализации государственной политики регламентации закупок (на примере г. Москвы) : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / С. А. Сергеева. – Москва : 2019. – 193 с.

10. Сорокина Т. В. Муниципальный заказ как инструмент развития конкуренции и поддержки малого бизнеса / Т. В. Сорокина, В. И. Ларионова // Два взгляда на конкуренцию: государство и бизнес : материалы «Круглого стола» VI Байкальского экономического форума, Иркутск, 7–10 сент. 2010 г. – Иркутск, 2010. – С. 216–221.

11. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области. – Иркутск, 2020. – URL: <https://irkutskstat.gks.ru> (дата обращения: 15.11.2020).

12. Ткаченко Ю. Г. Управление государственным и муниципальным заказом : учеб. пособие / Ю. Г. Ткаченко. – Таганрог : Южный федеральный университет, 2016. – 98 с.

13. Федорова И. Ю. Финансовый механизм государственных и муниципальных закупок : учеб. пособие / И. Ю. Федорова, А. В. Фрыгин. – Москва : Юрайт, 2020. – 148 с.

14. Федотов Д. А. Электронный аукцион как основной способ определения поставщика в контрактной системе государственных закупок / Д. А. Федотов // Вектор экономики. – 2019. – № 2 (32). – С. 50.

15. Шадрина Е. В. Государственные закупки для устойчивого развития : международный опыт / Е. В. Шадрина, И. В. Ромодина // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 1. – С. 149–172.