

## 8.8. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗАКАЗ: ГОД РАБОТЫ ФЕДЕРАЛЬНОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ

Карабанова О.В., к.э.н., доцент, кафедра экономики, математики, учетных и финансовых дисциплин

*Институт менеджмента ГБОУ ВПО «Московский городской педагогический университет»*

В статье рассматриваются результаты функционирования федеральной контрактной системы, внедренной в 2014 г., в результате принятия Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ. Приводятся основные нарушения и недостатки работы системы. Даются рекомендации по совершенствованию работы участников государственных закупок.

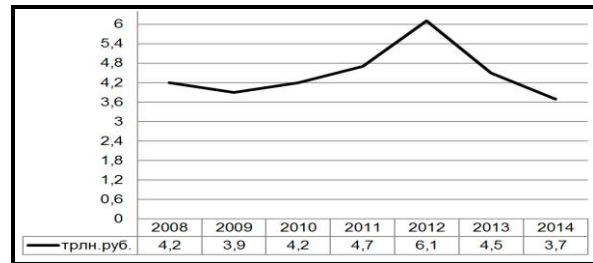
Послание Президента Федеральному Собранию РФ на 2013 г. содержит особое требование к повышению эффективности бюджетных расходов, особенно актуальное и на сегодняшний день: «Важнейшее значение имеет аудит эффективности и целесообразности бюджетных расходов, закупок государства и госкомпаний, а также публичная отчетность о ходе и результатах исполнения госконтрактов» [1]. В этой связи главной задачей органов, осуществляющих государственный финансовый контроль, становится оценка правильности и эффективности использования бюджетных средств для достижения поставленных государством и основными распорядителями этих средств целей.

Система государственных закупок является важным инструментом макроэкономического регулирования. Увеличивая расходы на закупки, государство создает дополнительный спрос, стимулируя предложение, то есть рост валового внутреннего продукта (ВВП). Тем самым активизируется расширенное воспроизводство, увеличивается национальный доход. Государство, устанавливая на законодательном уровне те или иные нормы, может стимулировать развитие малого и среднего бизнеса, инновационно активных предприятий, отечественных производителей.

Государственный заказ в последние годы имел устойчивую тенденцию к росту. Так, пиковым значением за последние годы стал объем государственного заказа в 6,1 трлн. руб., что составило порядка 9,8% от ВВП. Однако в период с 2012 по 2013 гг. ВВП значительно вырос с 62,1 до 67,9 трлн. руб., в том числе и поэтому объем государственных закупок мог существенно сократиться (рис. 1). Прогнозное снижение ВВП в 2014-2015 гг. скорее всего вновь активизирует объемы государственных закупок. Кроме того в 2014 г. значительно изменились правила игры на рынке государственных закупок с введением Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ.

Являясь одним из важнейших инструментов государственного регулирования экономики, позволяющих обеспечить экономное расходование бюджетных

средств, рациональность и эффективность размещения государственного (муниципального) заказа во многом зависит от грамотной организации закупочного процесса.



**Рис. 1. Динамика объема государственного заказа по годам [2, 7]**

Нормы регулирования системы закупок для государственных нужд установлены Бюджетным, Гражданским, Налоговым, Таможенным кодексами РФ, Кодексом РФ об административных правонарушениях, а также федеральными законами Российской Федерации «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ (с 1 января 2014 г.), «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18 июля 2011 г. №223-ФЗ, «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г. №184-ФЗ, «Об аудиторской деятельности» от 7 августа 2001 г. №119-ФЗ, «Об оценочной деятельности в РФ» от 29 июля 1998 г. №135-ФЗ, «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. №135-ФЗ и рядом других нормативно-правовых актов.

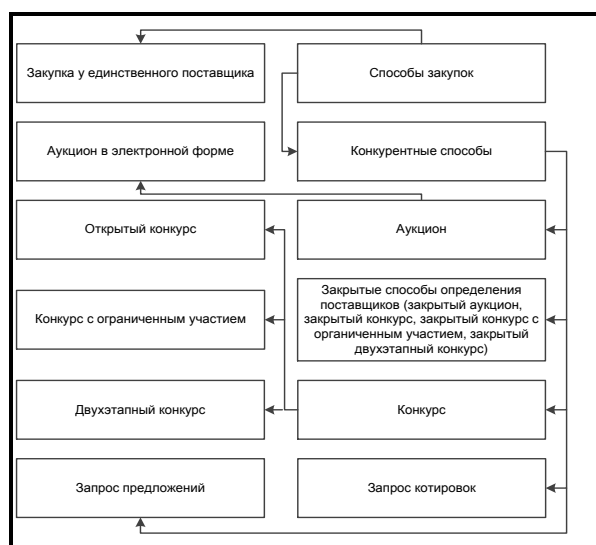
С целью повышения эффективности проведения закупок продукции для государственных нужд по поручению председателя Правительства от 24 мая 2013 г. федеральным органам исполнительной власти обеспечить выполнение плана мероприятий по реализации Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» утвержден план, который содержит уже 86 мероприятий, 37 из которых касаются принятия нормативных правовых актов.

Согласно статистическим данным, в государственных закупках участвует 248 685 госзаказчиков (зарегистрированы в Федеральной контрактной системе) и порядка 80 тыс. поставщиков. Закупки государственного сектора – это около 1/5 всего внутреннего спроса [3]. Однако в этой сфере сохраняются значительные проблемы. Так, в 2013 г. потери государства от закупок по завышенным ценам составили 265 млрд. руб. [7], что на 4% меньше предыдущего периода, но все еще показатели значительны. Тенденция постепенного снижения этого показателя существует с 2010 г., что, по мнению авторов исследования, связано с ростом популярности электронных аукционов – с 2011 по 2013 гг. их доля увеличилась более чем на 10%.

Одним из основных принципов федеральной контрактной системы, функционирующей в РФ уже год, является открытость (прозрачность) информации о контрактной системе в сфере закупок – в РФ обеспечивается свободный и безвозмездный доступ к полной и достоверной информации о контрактной системе в

сфере закупок путем ее размещения в единой информационной системе. При этом по результатам года функционирования системы, более 20% всех госзаказов было проведено с нарушениями [5]. Эти нарушения связаны прежде всего со сроками размещения информации на портале zakupki.gov.ru об изменении статуса контракта, что препятствовало проведению полноценного общественного контроля.

В части новых процедур отдельно выделено планирование заказов: в Законе №44-ФЗ прописано положение об обязательном ведении планов закупок, которые заказчик должен сформировать на очередной год и, впоследствии, на трехлетнюю перспективу. В данных документах следует обосновать необходимость заказа, начальную цену, а также выбор процедуры размещения. Процедура размещения вводит дополнительные способы осуществления закупок. Закон №44-ФЗ существенно расширяет перечень способов размещения заказа. Новый перечень содержит следующие способы (рис. 2).



**Рис. 2. Способы осуществления государственных закупок**

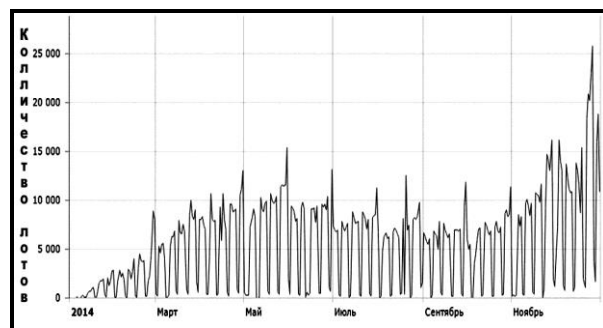
Так, конкурс с ограниченным участием может быть проведен, когда объект закупки по причине его специализированного характера способно поставить только ограниченное число поставщиков, двухэтапный конкурс применим в целях проведения научных исследований, проектных работ, создания произведения литературы и др., запрос предложений может применяться при срочной потребности в объекте закупок или когда ранее проведенные процедуры закупок признаны несостоявшимися.

По итогам 2014 г. самым популярным способом стал электронный аукцион (51,64% закупок), открытый конкурс использовался в два раза реже – 24,025, закупка у единственного поставщика на 3-м месте – 18,05%, запрос котировок использовался лишь в 1% случаев, на остальные способы приходится 5,12% по данным Федерального портала государственных закупок. Однако этот перечень имеет уязвимые места. Выбор способа размещения заказа в большинстве случаев ставится в зависимость от усмотрения заказчика, за-

кон не устанавливает четкие критерии по применению того или иного способа закупки. Например, заказчик вправе применить процедуру двухэтапного конкурса, если он придет к выводу, что для уточнения тех или иных характеристик объекта закупок необходимы обсуждения с поставщиками (ст. 51). Процесс обсуждения отдельно не регламентирован.

Введение возможности размещения заказа путем проведения конкурса с ограниченным участием позволит заказчику еще до проведения торгов отсеивать участников на этапе предквалификационного отбора. Выбор такого способа размещения заказа практически не регламентирован. Часть 2 статьи 50 содержит только рекомендацию общего характера по применению данного способа, не содержащую строгих критериев.

Новым способом проведения закупок является запрос предложений – способ размещения заказа, при котором заказчик самостоятельно выбирает победителя торгов после проведения переговоров. Регламент и способы контроля проводимых переговоров законодательно не определены. Применяться этот способ может в соответствии со ст. 83 в случае специфического объекта закупок, а также по усмотрению заказчика «если ранее проведенные заказчиком процедуры закупок признаны несостоявшимися и заказчик пришел к обоснованному выводу, что повторное проведение процедур закупок с учетом срочности закупок нецелесообразно» (п. 8 ст. 83). Вводимая предварительная квалификация участников конкурсов по определенным заранее требованиям, включая наличие необходимых финансовых ресурсов, оборудования и специалистов может быть использована недобросовестными заказчиками для отбора «своих» поставщиков. Отклонение поправки о требованиях к срокам выполнения работ и оказания услуг по контракту оставляет возможности для коррупционной схемы: заказчиком устанавливаются заведомо невыполнимые сроки исполнения обязательств по контракту, для того чтобы предоставить возможность выиграть торги определенной организации.



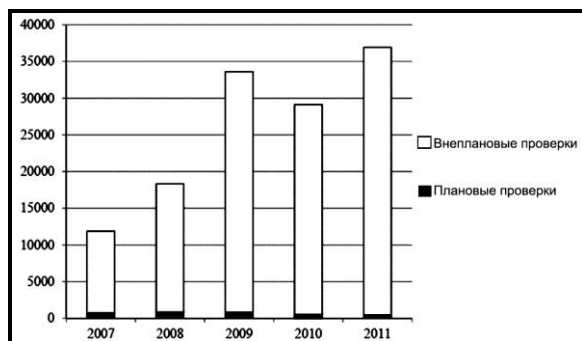
**Рис. 3. Динамика закупок, 2014 г. [4]**

Значительные изменения произошли на этапе исполнения государственных контрактов. Закон №44-ФЗ предусматривает возможность расторжения контракта в одностороннем порядке по инициативе заказчика в случае нарушения существенных условий контракта (например, поставки товаров ненадлежащего качества или поставки некомплектных товаров) и отсутствия возможности устранить нарушения в разумные сроки. При этом возможны злоупотребления, когда на мо-

мент заключения контракта выделяется исполнитель, в полной мере соответствующий требованиям закона, а впоследствии он может быть заменен зависимой от заказчика или «интересной» заказчику организацией. Кроме того, у недобросовестных заказчиков появляется возможность для вымогательства под угрозой расторжения контракта.

По итогам анализа динамики заказов сохраняется тенденция так называемых закупок четвертого квартала, т.е. резкого увеличения количества контрактов в конце года (рис. 3). Такая же тенденция наблюдалась и ранее при анализе закупок, осуществляемых отдельными ведомствами (например, в [6]).

Неравномерное исполнение расходов бюджетными учреждениями приводит к образованию неиспользованных назначений на конец года и к неэффективному расходованию бюджетных средств. За последний год эта тенденция могла сложиться по причине опасений активного функционирования в новом законодательном поле и постепенной адаптации к концу года. Уже сегодня можно констатировать факт увеличения числа внеплановых проверок при осуществлении контроля за соблюдением законодательства о размещении заказов в целом по системе (рис. 4).



**Рис. 4. Количество проверок при осуществлении контроля за соблюдением законодательства о размещении заказов за период с 2007 по 2011 гг. [9]**

Количество внеплановых проверок резко превышает число плановых и имеет тенденцию к росту из года в год по причине большого количества жалоб и выявленных нарушений. Активно в процессе контроля участвуют общественные наблюдатели и эксперты научного сообщества. Так, за 2012 г. при выборочном мониторинге портала zakupki.gov.ru выявлено 662 закупки, имеющие признаки умышленного сокрытия информации, 2500 закупок, требующих внимания ввиду наличия искажения информации, 9000 закупок с единичными нарушениями, совокупный потенциальный ущерб от которых оценивается в 874 млн. руб. [10].

В 2014 г. основными причинами нарушений стал непрофессионализм участников в работе с новой системы, который заключался в неполноте предоставления инструкций участникам аукционов, нарушении требований законодательства при обосновании начальной (максимальной) цены, допуск к участию в аукционах заявок, не соответствующих установленным требованиям, неправомерные требования к составу заявки на участие в закупке. Избежать подобных злоупотреблений, в некоторой степени, должна помочь предусмотр-

енная система аудита, в ходе которого будет проверяться соответствие заявленной потребности заказчиков и обоснованность действий на всех стадиях – планирования, размещения и исполнения.

Федеральная контрактная система вводится постепенно, начиная с 1 июля 2012 г. Некоторые положения уже внесены изменениями в действующий Закон №94-ФЗ. Однако Закон №44-ФЗ предусматривает постепенную разработку большого количества подзаконных актов (порядка 50 постановлений) к 2016 г., отсутствие которых непосредственно после вступления закона в силу способствует увеличению количества умышленных и неумышленных нарушений. Поэтому начальный этап перехода к контрактной системе после вступления в силу закона, а именно, как минимум, первый год стал особенно сложным для всех участников государственных закупок. Закон имеет множество отложенных и неурегулированных норм, которые требуют особого урегулирования: создание единой информационной системы, в том числе для реализации функции планирования, устранение коллизий в рамках законодательства Единого экономического пространства, требования и отбор электронных площадок, порядок общественного контроля и др.

При новой системе могут сохраниться уже встречавшиеся нарушения при действии Закона №94-ФЗ: неполное предоставление информации, небрежная работа с документами, чему может препятствовать разработка типовой документации, которая исключит возможность различных манипуляций, повысит качество и стандартизирует закупочный процесс.

Наблюдаются принципиальные разногласия между ратифицированным Соглашением о государственных (муниципальных) закупках и вступившим в силу 1 января 2014 г. Законом №44-ФЗ. В нарушение требований международного договора РФ в одностороннем порядке в Законе №44-ФЗ о контрактной системе ввела способы, не предусмотренные соглашением:

- конкурс с ограниченным участием;
- двухэтапный конкурс;
- закрытый конкурс;
- закрытый конкурс с ограниченным участием;
- закрытый двухэтапный конкурс;
- закрытый аукцион.

Введена возможность одностороннего отказа от исполнения договоров (контракта) как для заказчиков, так и поставщиков. Соглашением же установлен запрет на такой отказ. Такое же несоответствие касается применения антидемпинговых мер при проведении конкурсов и аукционов, сроков размещения извещения и документации об аукционе и дополнительных случаев закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), предусмотренные новым законом о государственных закупках. Из-за указанного несоответствия возникает сложность и при проведении государственного контроля при исполнении требований федеральной контрактной системой, так как контроль основывается на нормах закона, а в данном случае федеральный закон противоречит международному соглашению.

Для повышения прозрачности и эффективности контроля за осуществлением государственных закупок на всех этапах (от планирования до приемки результатов

и использования полученных активов) на официальном портале zakupki.gov.ru необходимо предоставить возможность аналитических операций с данными и выгрузки данных об условиях закупок по группам товаров, заказчиков и исполнителей. В настоящее время Интернет-сайт все еще не предоставляет возможностей для систематического анализа данных, пригодного для оперативного общественного мониторинга, а позволяет найти лишь информацию о конкретном поставщике или заказчике, а также о конкретной закупке. Некоторые субъекты РФ (например, Ставропольский край) нарабатывали собственный опыт анализа и контроля государственного заказа, размещая сводную информацию на региональном сайте государственных закупок в удобной для анализа форме, учитывая ведомственную принадлежность заказчика, используемые способы размещения заказа, количество состоявшихся торгов, экономии по результатам торгов. Такой опыт целесообразно перенимать ввиду вводимого обязательного общественного контроля, так как государственный контроль проводится по специализированным информационно-аналитическим системам (система «Анализ эффективности бюджетных расходов при размещении и исполнении государственного (муниципального) заказа») с ограниченным для широкого круга пользователей доступом. Для подробного анализа государственных закупок по отраслям, нарушениям, «подозрительным» закупкам логично было бы использовать данные о закупках, размещаемые на портале zakupki.gov.ru, если бы этот сайт предоставлял бы возможность конструирования аналитических отчетов.

Необходимы разработка и утверждение образовательного стандарта в управлении государственными закупками для обучения работников контрактных служб и контрактных управляющих. Избежать многих злоупотреблений, в некоторой степени, должна помочь предусмотренная система аудита, в ходе которого будет проверяться соответствие заявленной потребности заказчиков и обоснованность действий на всех стадиях – планирования, размещения и исполнения.

Таким образом, в целях повышения эффективности закупок для государственных нужд в связи с переходом к федеральной контрактной системе необходимо:

- создание действенной системы экономического обоснования объемов закупок и затрат на эти цели с целями и задачами, стоящими перед органами исполнительной власти и перед агропромышленным и природоохранным комплексами в целом;
- повышение прозрачности и единообразия процедур закупок за счет бюджетных средств (прогнозируемость результата);
- стимулирование добросовестной конкуренции на рынке, поддержка малого бизнеса и социально ориентированных предприятий, более активное использование аукционов в электронной форме.
- получение экономии бюджетных средств;
- поддержание баланса между централизацией и децентрализацией закупок в органе исполнительной власти, осуществляющем закупки;
- повышение профессионального уровня должностных лиц заказчика, а также контролирующих органов.

В соответствии с проведенным анализом и с учетом повышения уровня ответственности заказчика для совершенствования реализации контрольной функции при управлении государственными закупками необхо-

димо четкое определение ответственности за нарушения, допущенные заказчиками, их должностными лицами. Кроме того, чрезвычайно важной для обеспечения функционирования во многом усложняющейся федеральной контрактной системы является единая система контрольных документов и классификаторов нарушений у проверяющих организаций для обеспечения единообразия требований.

## Литература

1. Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ [Текст] // Российская газета. – 2012. – №287
2. Динамика объема государственного заказа [Электронный ресурс] // Комитет гражданских инициатив «ГосЗатраты». URL: [http://clearspending.ru/analytics/dynamics\\_of\\_contracts/all\\_volume](http://clearspending.ru/analytics/dynamics_of_contracts/all_volume).
3. Закупки и тендеры Российской Федерации: государственные и коммерческие [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://zakupki-tendery.ru/>.
4. Информация по закупкам [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>.
5. Каждая пятая госзакупка прошла с нарушениями: итоги ОНФ 30 января 2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://torg94.ru/stat/4569.html>.
6. Карabanова О.В. Особенности контроля и оценки эффективности использования государственных средств, выделенных на агропромышленный и природоохранный комплексы Российской Федерации [Текст] / О.В. Карabanова // Вестн. Московского городского пед. ун-та ; Сер. Экономика. – 2014. – №1. – С. 78-83.
7. Национальный рейтинг прозрачности закупок [Электронный ресурс] : 2012. URL: <http://nrpz.ru/ezhednevnik/2012.html#content>.
8. Национальный рейтинг прозрачности закупок [Электронный ресурс] : 2013. URL: [http://www.nrpz.ru/raiting\\_2013.html](http://www.nrpz.ru/raiting_2013.html).
9. Российская экономика в 2012 году: тенденции и перспективы [Текст] / Ин-т Гайдара. – 2013. – Вып. 34. – 656 с.
10. «Слепые закупки» : оценка ограничений доступа к участию в государственных закупках, связанных с искажениями информации о закупках [Электронный ресурс] : 2012 // Экспертный совет при Правительстве РФ. URL: <http://clearspending.ru/media/analytics>.

## Ключевые слова

Государственные закупки; федеральная контрактная система; контроль; бюджетные средства; нарушения; аудит; распорядители средств; государственный заказ; Федеральный закон №44-ФЗ.

*Карabanова Ольга Владимировна*

## РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы обусловлена реформированием системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд и созданием такого нового института в сфере закупок как контрактная система.

Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ проработал восемь лет, на смену ему пришли требования Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ. Нововведения вызваны тем, что работа в прежнем правовом поле себя практически дискредитировала. Поэтому на сегодняшний день особенно важно и интересно, насколько эффективна стала система после реформирования, оправдала ли усилия и вложения на ее создание.

Научная новизна и практическая значимость. В статье на основе проведенного анализа и выявления проблем при работе в контрактной системе предлагаются конкретные меры по совершенствованию ее эффективности и сокращению нарушений, выявленных в течение рассматриваемого периода.

Заключение: рецензируемая статья отвечает требованиям, предъявляемым к научным публикациям, освещает актуальную проблему и может быть рекомендована к опубликованию.

*Савина М.В., д.э.н., доцент, кафедра социального страхования, экономики и управления предприятиями ФГБОУ ВПО «Российский государственный социальный университет»*