Содержание

Введение.....3
Глава1 Теоретические аспекты анализа в процессе государственных закупок…6
1.1 Понятие, сущность и функции государственных закупок.....6
1.2 Нормативно-правовая база проведения процесса государственных закупок 12
1.3 Роль системы государственных закупок в развитии экономики.....16
Глава 2 Анализ изменений в процессе государственных закупок из-за изменений в Федеральном законе № 44-ФЗ.....22
2.1 Динамика развития системы государственных закупок.....22
2.2 Анализ изменений нормативно-правовой базы системы государственных закупок.....38
2.3 Проблемы реализации изменений системы государственных закупок.....49
Глава 3 Пути развития системы государственных закупок.....58
3.1 Необходимость модернизации нормативно-правовой базы системы государственных закупок.....58
3.2 Совершенствование системы государственных закупок.....64
Заключение.....74
Список использованной литературы.....87

Введение

Система государственных закупок – это алгоритм приобретения товаров и услуг для нужд государственного аппарата за счет бюджетных средств. Процесс регулируется федеральным законом №44-ФЗ (от 05.04.2013, ред. от 03.07.2016) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В соответствии с действующим законодательством, система госзакупок должна быть максимально прозрачна и открыта, чтобы не нарушать права участников торгов и избежать фактов коррупции. Только такой подход к данному процессу позволяет обеспечить экономическую безопасность в органах государственной власти. Однако, несмотря на четко прописанный алгоритм и методику проведения государственных закупок, в этой сфере нередко встречаются нарушения, особенно со стороны заказчиков. Это подвергает национальную экономику ряду угроз.

Задачи, которые решает система закупок, вытекают из ее главной цели — материально-техническое обеспечение исполнения бюджета и по содержанию могут быть разбиты на:

1) обеспечение институциональных предпосылок и инструментов СБЗ;
2) проведение закупок.

К первой группе задач относятся:

формирование единого правового поля государственных (муниципальных) закупок и конкурентной среды для поставщиков;

установление полномочий, прав и обязанностей участников СБЗ;

обеспечение организационной, информационной, методологической и иной инфраструктур проведения закупок.

Вторая задача включает:

проведение оценки, прогнозирование и планирование потребностей государственных (муниципальных) органов в товарах, работах, услугах;

определение оптимальных способов удовлетворения государственных

(муниципальных) нужд;

осуществление взаимодействия с поставщиками, организацию отбора поставщиков, заключение и контроль исполнения контрактов.

Обеспечение институциональных условий означает создание правил, норм и процедур, которые регламентируют действие всех участников. В соответствии с этими правилами осуществляются оценка потребностей, планирование закупок и заключение контрактов. Кроме того, система управления закупками должна поддерживать и совершенствовать информационную среду для проведения конкурсов, заключения и контроля закупок.

Фактически система бюджетных закупок выполняет следующие функции:

планирование бюджетных закупок субъекта Российской Федерации (муниципалитета) в товарах, работах, услугах (в натуральных величинах);

обеспечение открытого доступа субъектов рынка к информации о планах по закупкам и процедурам размещения государственных (муниципальных) заказов для обеспечения конкуренции;

осуществление процедур закупок;

администрирование исполнения государственных (муниципальных) контрактов для обеспечения своевременной поставки качественной продукции по контракту;

ведение учета товарных запасов товарно-материальных ценностей для поддержания оптимальных объемов закупок;

обеспечение своевременной и полной оплаты принятых на себя бюджетных обязательств по государственным (муниципальным) контрактам;

унификация процедур размещения государственных (муниципальных) заказов для облегчения проведения контроля и стимулирования привлечения к заказам субъектов рынка;

составление отчетности по закупкам и проведение на ее основе анализа эффективности произведенных закупок и функционирования системы в целом;

учет закупок в форме реестра закупок;

автоматизация типовых процессов и процедур в системе закупок для

повышения производительности системы в целом.

Актуальность работы объясняется тем, что в современных условиях жесткой конкуренции, повышение эффективности бюджетных закупок – одна из главнейших стратегических целей любого предприятия.

Объектом исследования курсового проекта является бюджетные закупки. Предметом: закупки на региональном и муниципальном уровнях.

Цель работы: проанализировать изменения в процессе Государственных закупок из-за изменений в Федеральном законе № 44-ФЗ.

В ходе исследований были поставлены и решены следующие задачи:

- проанализировать теоретические аспекты темы;
- проанализировать функции участников региональной (муниципальной) системы бюджетных закупок;
- охарактеризовать основные этапы и процедуры бюджетных закупок
- проанализировать особенности оценки эффективности бюджетных закупок.

В ходе написания был проанализирован широкий спектр литературы, включая периодические издания и интернет источники. Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемой литературы.

Глава 1 Теоретические аспекты анализа в процессе государственных закупок

1.1. Понятие, сущность и функции государственных закупок

За последние годы число закупок у единственного поставщика выросло. Это связано с тем, что заказчики стараются обходить конкурентные процедуры путем осуществления закупок через унитарные предприятия, которые имеют право проводить закупки в соответствии с Федеральным законом от 18.07. 2011 г. № 223 – ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Таким образом, наблюдается ухудшение уровня прозрачности и понижение уровня конкурентности госзакупок.

По данным Минэкономразвития Российской Федерации в 2015 году закупки у единственного поставщика составляли 18% от общего числа закупок, а только за 1 квартал 2016 года они составили уже 21%. Такой темп уменьшения закупок путем конкурентных процедур является достаточно высоким.

Считается, что институт единственных поставщиков был сформирован применительно к естественным монополиям, работающим на неконкурентном рынке. В настоящее время единственные поставщики работают путем захвата конкурентных рынков, поэтому государственные ресурсы в огромных количествах уходят мимо конкурсных процедур.

Поэтому Минэкономразвития в марте 2016 года на заседании Правительства Российской Федерации был поднят вопрос о проведении инвентаризации для того, чтобы большинство единственных поставщиков вернуть в конкурентное поле, таким образом повысить прозрачность госзакупок [1,с.128].

Так, по данным Счетной палаты, среднее количество участников в закупках на сумму, превышающую 500 миллионов рублей за 2015 год, и

составляет – 1,3, а снижение стартовой стоимости составляет лишь 1,5–3,5%. Налицо полное отсутствие конкуренции между участниками.

По сути, основные рынки надёжно закреплены за устоявшимися поставщиками. Новых поставщиков не появляется, поскольку для новых предприятий барьер входа на эти рынки крайне высок. На сегодняшний день налицо ухудшение качества закупок.

Действующая в настоящее время система госзакупок, даёт возможность масштабного применения прозрачных конкурентных процедур, путем проведения общественных обсуждений крупнейших госзакупок, сумма которых составляет более 1 миллиарда рублей.

Общий объём закупок, прошедших такое обсуждение в 2015 году составляет более 1 триллиона рублей. Только по итогам обсуждений по закупкам с совокупной стоимостью около 30 миллиардов рублей были внесены незначительные изменения в документацию о госзакупках.

В настоящее время многие крупные закупки, превышающие 1 миллиард рублей, заказчиками для общественного обсуждения не представляются, соответственно, никаких мер дисциплинарного характера в отношении таких заказчиков не применяется. Однако для осуществления общественного контроля данный механизм необходимо использовать. Так, с 1 января 2017 года вступит в силу ст. 20 Федерального закона 05.04.2013 № 44-ФЗ (редакция от 09.03.2016 года) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее Федеральный закон № 44-ФЗ), касающаяся обязательного общественного обсуждения госзакупок, что позволит вносить изменения в планы закупок, планы-графики, документацию о закупках, а также возможность отменять закупку. Кроме того, закупки, подлежащие обязательному общественному обсуждению, с 1 января 2017 года, не могут быть осуществлены без проведения такого обсуждения.

Процедуры общественного контроля за госзакупками осложняются еще и тем, что информация о закупках представляется в сложном и непонятном виде

для простого обывателя – общественного контролера госзакупок. Кроме того, даже большинству чиновников в ней разобраться крайне трудно.

Если бы общественные структуры, в обязательном порядке, участвовали в организации и мониторинге закупок, то заказчик вряд-ли захотел бы завышать цену.

Результат закупки выражается в цене, параметрах, объёмах закупаемой продукции, а также её качестве.

На полноценный запуск системы госзакупок необходимо ещё некоторое время, поскольку в полном объеме она не работает. В настоящее время, для того, чтобы заказчик не завышал цену, необходимо участие общественных структур и организаций в мониторинге закупок.

В первую очередь, для того чтобы повысить эффективность законодательства о закупках, необходимо проводить заседания конкурсных комиссий в формате автоматизированной системы, в режиме онлайн. Такие меры приведут к совершенствованию закупочной системы.

Одной из главных проблем в сфере законодательства о закупках необходимо назвать дисбаланс между Федеральными законами № 44-ФЗ и № 223-ФЗ. При применении федерального закона № 223-ФЗ заказчик имеет больше свободы действий, чем при применении федерального закона № 44-ФЗ. Реализация бюджетных средств, должна осуществляться при применении федерального закона № 44-ФЗ.

Согласно ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 44-ФЗ бюджетные учреждения осуществляют закупки, как за счет бюджетных субсидий, так и за счет иных средств. Так же Федеральный закон № 44-ФЗ позволяет бюджетному учреждению осуществлять закупки за счет грантов, средств, полученных учреждением при осуществлении им иной приносящей доход деятельности.

Кроме того, согласно п. 1–3 ч. 2 ст. 15 Закона № 44-ФЗ в случаях, если то или иное учреждение выступает исполнителем по заключенному контракту в порядке, установленном Законом № 223-ФЗ.

Таким образом, в рамках Федерального закона № 44-ФЗ предметом закупки могут выступать только товары, работы, услуги, приобретаемые за счет средств соответствующего бюджета.

Начальную максимальную цену контракта (НМЦК) заказчики вправе определять на основании сравнения двух ценовых предложений или применяя иной метод.

К примеру, в целях определения НМЦК с помощью анализа рынка (сопоставления рыночных цен) необходимо использовать не менее трех вариантов цен, из числа предлагаемых различными поставщиками.

Согласно п. 3.19, п. 3.20.2 Методических рекомендаций применения методов определения начальной (максимальной) цены контракта утвержденным приказом Минэкономразвития России от 2 октября 2013 г. № 567, при определении НМЦК в случае, когда коэффициент вариации цены более 33% необходимо проведение дополнительных исследований в целях увеличения количества ценовой информации, используемой в расчетах.

В соответствии с письмом Минэкономразвития от 28 января 2015 г. № Д28и-158 «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ» приведенные правила носят рекомендательный характер. Из этого следует, что заказчики вправе производить расчет НМЦК с отклонением от приведенных в нормативном акте инструкций. Бывают случаи, когда отсутствует достаточное количество информации о цене, тогда заказчики могут определить НМЦК на основании только двух ценовых предложений даже тогда, когда коэффициент вариации цены превышает установленные 33%.

Часть 5 ст. 22 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», предусматривает условие, по которому, если заказчик применяет метод сопоставимых рыночных цен, то он вправе пользоваться не только предоставляемой поставщиками информацией о ценах, но и данными, полученными в результате размещения запросов цен товаров, работ, услуг в единой информационной системе (ЕИС).

С учетом того, что Методические рекомендации определения НМЦК носят рекомендательный характер, заказчики имеют возможность использовать еще один вариант определения НМЦК, предусмотренный ч. 12 ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ.

Применение метода сопоставимых рыночных цен в данном случае невозможно, поскольку, согласно ч. 10 ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ это является основанием для использования затратного метода НМЦК. В законе не указаны конкретные случаи невозможности применения того или иного метода обоснования НМЦК. Поэтому, частью 12 ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ, на заказчика возложена обязанность пояснения в обосновании НМЦК о невозможности применения метода сопоставимых рыночных цен.

Заказчик также имеет возможность уменьшить количество поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг, а также осуществлять новое обоснование НМЦК по имеющимся у него данным, которое не будут превышать объем имеющихся денежных средств.

Так же, согласно ч. 18 ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ, заказчик вправе использовать иные источники информации о ценах на товары, работы и услуги для расчета НМЦК, которая не будет превышать размеры выделенных лимитов.

В соответствии с п. 2 ст. 72 Бюджетного кодекса РФ, контракты могут быть заключены и оплачены только в случаях, когда цена соответствует лимитам бюджетных обязательств. Таким образом, если цена контракта, превышает размер доведенных до заказчика лимитов, то заказчик не вправе осуществлять закупку.

Требования к участникам закупок, заказчику необходимо устанавливать только строго соответствуя Федеральному закону № 44-ФЗ. На практике встречаются случаи, когда заказчик прописывает ограничения для компаний из числа субъектов малого предпринимательства (СМП), действия который ограничиваются требованиями Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской

Федерации». Примером служит указание заказчиком условий о сроках осуществления организацией своей деятельности, а также предоставления иной информации и документов. Данные требования контрольные органы, расценивают как умышленное сокращение заказчиком количества участников.

При осуществлении закупок, необходимо уделить особое внимание порядку оценки заявок участников, при разработке которого необходимо учитывать Правила оценки [2, с. 341].

Кроме того, на заказчика накладывается обязанность по разработке четкой и понятной инструкции по заполнению конкурсной заявки для участников. При ее разработке, следует обратить особое внимание на Правила определения штрафов, которые утверждены постановлением Правительства РФ от 25.11.2013 № 1063. Прежде всего, это связано с тем, что Федеральным законом № 44-ФЗ не предусмотрено изменение положений проекта контракта по истечении срока, для внесения изменений в извещение, поэтому размер неустойки надо определить еще в конкурсной документации.

Таким образом, в соответствии с письмо Минфина России от 10.02.2016 № 02-01-10/6831, при расчете неустойки, для всех контрактов (заключенных и заключаемых) необходимо использовать ставку рефинансирования Центрального Банка Российской Федерации (ЦБ РФ), в том числе, учитывая последние изменения, вступившие в силу с 1 января 2016 г.

Заказчики обязаны разместить в ЕИС отчет о закупках, предусмотренный ч. 4 ст. 30 Закона № 44-ФЗ, у СМП за 2015 отчетный год до 1 апреля 2016 года. Нарушение срока размещения отчета о закупках у СМП и СОНО стало одним из самых распространенных нарушений. Это связано с тем, что далеко не все заказчики успевают опубликовать сведения за предыдущий год до 1 апреля. Таким образом, последним днем для размещения отчета за 2015 год является 31 марта 2016 года.

Помимо этого, новая редакция Федерального закона 223-ФЗ, регламентирующего закупки государственных учреждений, нуждается в совершенствовании.

По нашему мнению, система госзакупок должна быть единой, точно так же, как и правила для всех участников должны быть одинаковыми. Это связано с тем, что доверие к зоне действия 44-ФЗ значительно выше, чем к зоне действия 223-ФЗ, поскольку экономия, достигаемая в ходе закупок по 44-ФЗ, значительно больше, чем при осуществлении закупок, согласно 223-ФЗ (76% против 2% соответственно) [3, с. 131].

Помимо этого, появилась необходимость вернуться к вопросу возможной централизации закупочной деятельности на уровне федерального правительства в отдельном ведомстве, поскольку существующая на сегодняшний день, распределённая система выявила свою неэффективность.

1.2 Нормативно-правовая база проведения процесса государственных закупок

В целях определения понятия торги, рассмотрим определения термина торги, которые определяют современные исследователи и законодательство.

Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — ГК РФ), в частности статья 447, определяющая, что договор, если иное не вытекает из его существа, может быть заключен путем проведения торгов, не раскрывает содержание понятия «торги».

«ГОСТ Р 51303-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Торговля. Термины и определения» определяет торги (тендер), как форму торговли, характеризующуюся заключением на торгах договора купли-продажи с победителем, предложившим условия, наиболее полно отвечающие требованиям организаторов конкурса (тендера).

Беляева О.А., характеризуя торги как специальную процедуру, посредством которой заключается договор, указывает на отличие ее от торга между единичным покупателем (заказчиком) и продавцом (подрядчиком), выражающееся в возможности изменять цену предлагаемых товаров (работ, услуг), используя механизм конкуренции между многочисленными

претендентами. Кроме того, торги — это специальная юридическая процедура, опосредующая процесс предоставления какого- либо права, включая право на заключение договора [3].

Л.Ф. Гатаулина определяет торги, как специфический способ заключения гражданско-правового договора, преследующим цель выявления претендента, способного предложить максимально высокую цену (аукцион) или другие наилучшие условия договора (конкурс) и тем самым с большей вероятностью удовлетворить интересы, как организатора торгов, так и победителя [4].

Фоминых О.М. определяет торги, как специальный способ заключения договора, позволяющий организатору торгов выбрать наиболее выгодные условия благодаря конкуренции между, как минимум, двумя контрагентами [11].

Андреева Л.В. рассуждая над сущностью торгов для государственных нужд, определяет их, как систему, состоящую из нескольких элементов, которые взаимосвязаны и функционирование их подчинено единой цели — удовлетворению государственных нужд. Государственные нужды — это потребности в товарах, работах, услугах, необходимые для осуществления функций и полномочий государства и государственных заказчиков [1]. Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе) закупки определяются, как совокупность действий, направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка охватывает весь спектр действий поставщика и контрагента от определения поставщика до исполнения обязательств по договору.

Таким образом, рассмотрев вышеизложенные определения, можно определить две функции торгов: экономическую и юридическую. При чем первая заключается в установлении цен на товар, а вторая — как способ заключения договора [2].

В рамках подготовки торгов определяется цена товаров, работ или услуг. Под ценой договора понимается размер денежных средств, подлежащих уплате

одним участником договора другому [7], согласованная между продавцом и покупателем в ходе заключения договора [5].

Экономическая природа формирования цены предусматривает: нижний предел цены, ниже которого продавец не может снизить цену и продать товар, т. r. полученный от продажи доход не компенсирует вложенных в производство (приобретение) средств и верхний предел, обусловленный платежеспособностью покупателя и его готовностью купить товар.

Таким образом, посредством торгов устанавливается цена, компромиссно удовлетворяющая интересы обоих контрагентов.

Необходимо отметить, что сами торги не являются сделкой, так как представляют собой сложный юридический состав, включающий в себя последовательный ряд юридически значимых действий. Так проведение торгов включает в себя: опубликование извещения о проведении торгов, подачу заявок на участие в них, определение победителя и заключения с ним договора. Таким образом, торги представляют собой гражданско-правовой институт — способ заключения гражданско-правового договора, а также как определенный юридический факт, влекущий возникновение, изменение или прекращение гражданских правоотношений [8].

В целях заключения любых договоров, направленных на продажу имущества, а также прав, можно применять торги, за исключением случаев, когда природа договора не совместима с сущностью торгов, это, к примеру, договор дарения, издательский договора, договор о совместной деятельности.

Основной задачей торгов является выявление лица, предлагающего наилучшие условия заключения договора для заказчика, который оказывается победителем торгов.

При проведении торгов возникают правоотношения между заказчиком и участниками. Таким образом, у заказчика возникает обязанность провести торги, выявить победителя, подписать протокол по итогам торгов, а у участников возникает обязанность подписать протокол торгов, причем только у одного из них — победителя [2].

ГК РФ не устанавливаются специальные правила к торгам, в соответствии со сферами деятельности. Между тем в настоящее время существуют различи между общими правилами проведения торгов, установленными ГК РФ и правилами, определенными Законом о контрактной системе. Так Андреева Л.В. отмечает, что Закон о контрактной системе предусматривает наличие торгов покупателя, при которых обеспечивается закупка товаров, работ, услуг, а не их продажа, при этом правила о торгах не совпадают с нормами ГК РФ.

Андреева Л.В., как и Беляева О.А. в качестве предмета торгов определяет не товар (работу, услугу), а право на приобретение (продажу) товаров (работ, услуг), опосредованное заключением договора.

Рассматривая, субъекты торгов, в частности для государственных и муниципальных нужд, Л.В. Андреева выделяет две основные группы: заказчики и поставщики.

Закон о контрактной системе определяет государственных, муниципальных заказчиков, а также бюджетные учреждения, которые могут осуществлять закупки.

Функции государства, как заказчика в соответствии со статьей 125 ГК РФ могут обеспечивать органы государственной власти, а также государственные корпорации, органы (учреждения) управления государственным внебюджетными фондами, а функции муниципального заказчика, соответственно, органы местного самоуправления.

Государственными заказчиками могут также выступать и иные получатели бюджетных средств [1].

Участником закупки в соответствии с Законом о контрактной системе может выступать любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя. Таким образом, участником закупки могут быть не только коммерческие организации, но и государственные унитарные предприятия, казенные учреждения и

некоммерческие организации. При этом особое положение при участии в закупках устанавливается для учреждений уголовно-исполнительной системы [9] при производстве определенного перечня товаров (работ, услуг) и для субъектов малого предпринимательства [10].

В действующем законодательстве момент приобретения юридическим лицом статуса участника конкурса определён довольно не четко.

Так Федеральным законом «Об организованных торгах» участником торгов является лицо, которое допущено к участию в организованных торгах.

ГК РФ понятие участника торгов не раскрывает, определяя, что участники торгов вносят задаток в размере, в сроки и в порядке, которые указаны в извещении о проведении торгов, следовательно, можно предположить, что статус участника торгов присваивается уже на момент подачи заявки на участие в конкурсе, подкрепленной денежными средствами в форме задатка.

Л.В. Андереева отмечает, что претендент, имея намерения стать поставщиком товара (работы, услуги) для государственных нужд проходит определенные стадии изменения своего статуса: участник размещения заказа, участник конкурса (аукциона и т.п.), победитель конкурса, поставщик товаров (работ, услуг) для государственных нужд [1].

1.3 Роль системы государственных закупок в развитии экономики

Проведение официальных государственных мероприятий, регламентация которых осуществляется нормами государственного протокола Российской Федерации, требует приложения огромных усилий рядом ответственных подразделений компетентных органов. Протокольные мероприятия, будучи инструментом формирования внешнеполитического образа Российской Федерации [1], призваны сосредоточить в себе лучшие формы и черты торжественности, представительности, официальности, властности, значимости и политичности, изображающие «лицо» Российского государства при международных контактах, что обуславливает успешное выполнение

посредством комплекса протокольных норм – общепризнанного инструментального компонента дипломатической деятельности – целей и задач внешней политики Российского государства [2]. Главным участником и координатором проведения таких мероприятий является Президент Российской Федерации как высшее должностное лицо, уполномоченное представлять интересы государства внутри страны и в международных отношениях [3].

Основные положения государственной протокольной практики Российской Федерации предусмотрели возможность проведения пяти видов визитов иностранных представителей в Российскую Федерацию на высшем и высоком уровне, отличающихся друг от друга форматом визита: государственный визит, официальный визит, рабочий визит, неофициальный (частный) визит и визит проездом [4]. Формат визита по полноте мероприятий делового и протокольного характера зависит от уровня и вида визита в совокупности: на высшем уровне (глав иностранных государств и глав правительств иностранных государств), на высоком уровне (министров иностранных дел, представителей глав государств и глав правительств и руководителей международных организаций), и определяет, в свою очередь, объем подготовительной работы, непременно затрагивающей экономическую сферу обеспечения деятельности высших органов государственной власти (т.н. «государственного сервиса» [5]), а также массив используемых средств и имущества.

Как отмечает П.Ф. Лядов, подготовка любого визита на высшем и высоком уровне всегда представляет собой «ответственное и трудоемкое дело» [2]. Подтверждением тому выступает перечень мероприятий, подлежащих обязательному проведению в рамках визита гостя на соответствующем уровне. К примеру, государственный визит в Российскую Федерацию главы иностранного государства, как имеющий максимально полный по объему проводимых мероприятий формат, подразумевает церемонию встречи и проводов гостя, церемонию отдания воинских почестей (возложение венка к Могиле Неизвестного Солдата), церемонию официальной встречи гостя

Президентом Российской Федерации, официальные переговоры с ним, подписание официальных документов, встречу с представителями СМИ, государственный обед от имени Президента Российской Федерации, встречу с высшими должностными лицами государства, поездку по стране и вручение памятных подарков, наличие отдельной программы визита для супруги (супруга) гостя, а также физическую охрану [6], персональное транспортное обеспечение и размещение гостя (с семьей) в его официальной резиденции на время пребывания в Российской Федерации, функции которой по сложившейся традиции выполняют представительские здания Московского Кремля, государственные особняки на Воробьевых горах либо президентские номера в гостиницах Управления делами Президента Российской Федерации (по желанию гостя) [2].

Для этих целей привлекается огромное количество персонала и государственных служащих, а также имущественных объектов (вещей и предметов), в т.ч. тех, которые отличаются свойствами потребляемости и однократности использования. Именно поэтому Управление делами Президента Российской Федерации, организующее и непосредственно осуществляющее материально-техническое обеспечение деятельности высших федеральных государственных органов [7], выступает основным заказчиком различных услуг по организации, обслуживанию и оформлению мест проведения протокольных мероприятий с участием главы государства и Правительства Российской Федерации. В этой связи для наибольшей эффективности обеспечения протокольных нужд им активно применяется механизм государственных закупок – ведущий инструмент оптимизации бюджетных расходов [8], ставший на сегодня абсолютной нормой административно-хозяйственной деятельности субъектов федерального государственного аппарата.

При организации закупочных мероприятий Управление делами Президента Российской Федерации в целях удобного, своевременного, экономного и эффективного осуществления материального обеспечения проведения запланированных протокольных мероприятий в некоторых случаях

избирает метод «годичной обобщительной закупки» (т.е. формирования в конце предыдущего или в начале текущего календарного года суммарного заказа услуг (товаров), предполагаемых к использованию в течение всего года) у единственного поставщика. Так, задолго до проведения запланированных на 2016 год мероприятий в конце 2015 года ведомство разместило извещения о проведении следующих закупок: изготовление и поставка в 2016 году сувенирной продукции для подарочного фонда Президента Российской Федерации на сумму 650 000 руб. [9]; оказание услуг по предоставлению автобусов и микроавтобусов по заявкам Администрации Президента Российской Федерации для обеспечения мероприятий, проводимых с участием Президента Российской Федерации или по его поручению в 2016 году, на сумму 1 403 100 руб. с условием выполнения заказа в течение календарного года с 01.01.2016 г. до 31.12.2016 г. в территориальных пределах Москвы [10]; и оказание услуг, связанных с обеспечением визитов глав правительств иностранных государств и обеспечением питанием на протокольных мероприятиях с участием высших должностных лиц Российской Федерации, проводимых Правительством Российской Федерации в 2016 году, на сумму 6 000 000 руб. [11].

В части обеспечения визитов в Российскую Федерацию на высшем уровне Управление делами Президента Российской Федерации размещает информацию о закупках, как правило, придавая им комплексный (абстрактный) характер (т.е. не подразделяя визит на отдельные его составляющие), а в определенных ситуациях и конкретно детализируя. К примеру, были осуществлены закупки услуг по организации, обслуживанию и оформлению места проведения в рамках визитов в Российскую Федерацию Президента Республики Армения С.А. Саргсяна, Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко, Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева, Президента Киргизской Республики А.Ш. Атамбаева и Президента Республики Таджикистан Э. Рахмона сессии Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности и заседания Высшего Евразийского экономического совета 20-22 декабря 2015 года на сумму 1 361 000 руб. [12]; услуг по организации,

обслуживанию (с обеспечением питания) и оформлению мест проведения официальных визитов в Российскую Федерацию: Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко 14-16 декабря 2015 года на сумму 752 000 руб. [13], Премьер-министра Республики Индия Н. Моди 23-25 декабря 2015 года на сумму 669 500 руб. [14], Короля Марокко Мухаммеда VI в декабре 2016 года на сумму 749 000 руб. [15], Эмира Государства Катар Т. Аль Тани 17-19 января 2016 года на сумму 354 300 руб. [16]; услуг по организации, обслуживанию (с обеспечением питания) и оформлению мест проведения рабочих визитов в Российскую Федерацию: Премьер-министра Венгрии В. Орбана на сумму 400 100 руб. [17], Короля Бахрейна Х. Аль Халифы 8-10 февраля 2016 года на сумму 695 100 руб. [18], Президента Киргизской Республики А.Ш. Атамбаева на сумму 539 900 руб. [19]; в то же время была произведена закупка услуг по буфетному обслуживанию журналистов в рамках официального визита в Российскую Федерацию Премьер-министра Республики Индии Н. Моди 23-25 декабря 2015 года на сумму 297 220 руб. [20], которая не вошла в ранее приведенную общую закупку услуг по обеспечению проведения официального визита Н. Моди.

Таким образом, опыт Управления делами Президента Российской Федерации в обеспечении проведения протокольных мероприятий государственного значения посредством закупок необходимых услуг и товаров для протокольных нужд у определенных поставщиков, являющихся единственными, вполне обоснованно может признаваться успешным. Он показал, что закупочный механизм в условиях нынешних экономических реалий в должной мере способен своевременно обеспечивать государственные нужды, касающиеся протокольной страницы деятельности высших органов государственной власти. Однако проведенное исследование позволяет выявить и некоторые недостатки в закупочной практике сервисного ведомства, распространенные во всей контрактной системе [21]: искажение или абстрактность информации о проводимых закупках услуг не позволяет установить объем мероприятий (количество этапов и действий) в рамках одной оказываемой услуги, что существенно вводит в заблуждение исполнителя, а

также компетентные контрольные органы, и как следствие, не дает возможность определить объективную цену контракта в зависимости от количества проводимых мероприятий в рамках оказания одной услуги.

Приведенные примеры показали, что зачастую цена контракта определяется необоснованно, об этом, в частности, может свидетельствовать сопоставление информации о закупках услуг по обеспечению проведения визитов одинакового формата (с одинаковым перечнем мероприятий) – официальных визитов формально равных по статусу глав иностранных государств с одинаковой продолжительностью пребывания в Российской Федерации, но с разной стоимостью контракта, даже приблизительно не одинаковой по значению (в некоторых случаях контрактные цены превосходят друг друга в разы). Представляется, что озвученная проблема должна иметь внеочередной характер при устранении недостатков в функционировании системы закупок для обеспечения нужд протокольных мероприятий.

Глава 2 Анализ изменений в процессе государственных закупок из-за изменений в Федеральном законе № 44-ФЗ

2.1 Динамика развития системы государственных закупок

Особый интерес в попытках поиска решения по минимизации рисков в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд вызывают труды А.П. Андерсена, О.Н. Горбенко, С.В. Маслова, Т.М. Мотаева, У.Д. Кандратьевой, М.Ю. Соколова, А.С. Чефранова и д. р. Тем не менее, комплексные междисциплинарные исследования, анализирующие в совокупности экономические и юридические риски практически отсутствуют. В этой связи, возрастает актуальность междисциплинарных, комплексных исследований проблем управления рисками при осуществлении государственных закупок как с научной, так и с правоприменительной точек зрения [1]. Обобщение многообразия разрозненных исследовательских позиция и проведение системного анализа правовых отношений возникающих в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, позволило выделить ряд серьезных проблем контрактной системы и обозначить ключевые юридические и экономические риски.

В качестве первой проблемы необходимо обозначить нарушение принципа конкуренции при заключении государственных контрактов. Согласно социологическим данным Аналитического центра при Правительстве РФ [2] 48% закупок в 2015г совершено неконкурентным способом. В целом по стране менее двух участников приходится на одну закупку. Анализируя статистические данные можно сделать вывод о том, что в федеральных центрах высокий уровень конкуренции. Так, в среднем по количеству участников на одну закупку в Санкт-Петербурге приходится 3,79, в Москве –3,67, в Московской области- 2,93, в Пермском крае-2,83, в Ханты-Мансийском автономном округе- 2,67. Однако, в

отличие от федеральных центров в субъектах Российской Федерации каждая вторая закупка происходит у единственного поставщика. Так, последнее место в рейтинге заняла Республика Калмыкия среднее количество участников на одну закупку 1,54, а среднее количество участников на 1 закупку (среди допущенных) 1,35. К аутсайдерам по среднему количеству заявок на 1 закупку (лот) 1,4 относится и республика Дагестан [2].

Тем не менее, с юридической точки зрения руководствуясь лишь одним критерием (например «принцип конкуренции» закреплен в статье 8 Федерального закона в от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»), очень сложно доказать причинно-следственную связи в обосновании латентных факторов злоупотребления властью, поскольку есть ряд объективных экономических факторов, в силу которых многие регионы России не могут увеличить объем поставщиков. В этой связи, необходим тщательный государственный и общественный контроль за деятельностью отечественной контрактной системы.

Вторая проблема злоупотребления властью в сфере заключения контрактов связана лоббизмом и организацией закупок предметов роскоши. По данным Аналитического центра при Правительстве РФ в 2015г более 60% закупок имеют нулевую или отрицательную экономию. Проведенный данным аналитическим центром рейтинг, экономности за 2015г показал в динамике процесс изменения относительного объема снижения стоимости контрактов от начальной (максимальной) стоимости каждой закупки, который строится на основании критерия экономности. Критерии экономности для каждого субъекта РФ определяется как взвешенное значение показателя «критерия экономности», полученное при ранжированности субъектов РФ. (Например, по каждому из показателей 85 баллов за 1 место и 1 балл за последнее.) Так на первом месте оказалась Республика Крым набравшая 85 баллов, что составило 20,95% средней экономии в расчете на каждую закупку совершенную конкурентным способом. На втором месте Санкт-Петербург 84,00 (20,87% средней экономии в расчете на

1 закупку совершенную конкурентным способом), и на третьем месте Калужская область 83,00 баллов (19,22 % средней экономии в расчете на 1 закупку). В десятку лучших регионов, где сложилась положительная динамика вошли Севастополь, Алтайский край, Республика Хакасия, Липецкая, Ярославская, Тамбовская, Волгоградская области. Самые низкие показатели (с 9,68% до 2,85%) приходятся на четыре субъекта РФ: Чукотский Автономный округ, Республику Калмыкия, Республику Дагестан и Чеченскую Республику [1]. Необходимо отметить, что рейтинг экономности 2015г отражает относительный объем снижения стоимости контрактов от начальной (максимальной) стоимости каждой закупки и строится на основании критерия экономности. Обобщая экономические показатели и результаты проведенного в синхронной параллели сравнительного анализа судебной практики можно сделать вывод о том управленческие риски (промаркированные показателями уровня экономичности) чаще всего материализуются в лоббистской деятельности и злоупотреблении властью в форме латентной организации закупок дорогостоящих услуг и предметов роскоши, нецелесообразному расходованию бюджетных средств. Таким образом, в качестве условий в конкурсной документации закрепляются заниженные сроки выполнения работ (выполнить которые могут лишь заранее подготовленные субъекты), установление расширенных требований предъявляемых к товарам или услугам (например, аренда автомобилей для государственных нужд определенной марки и уровня комфортности; закупка квартир для судей с расширенным перечнем критериев предъявляемых к отделке, планировке, микрорайону). В этой связи, становится очевидно, что в вопросе борьбы с злоупотреблением властью и расширением практики исполнительного лоббизма, необходимо законодательное закрепления мер юридической ответственности на каждой стадии осуществления государственных закупок.

Третья проблема связанна с кадровым «голодом», недостаточным уровнем профессионализма и отсутствием необходимых знаний, умений и навыков для выполнения предусмотренных функций специалистами контрактных структур

управления. Недостаточная компетентность управленческого персонала на практике повышает риски нарушения при размещении заказов и заключении контрактов. Как показывает практика, по этой причине многие виды способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) предусмотренные статьей 24 Федеральным законом N 44-ФЗ [3] в силу своей сложности остаются невостребованными или применяются очень редко. Современная контрактная система нуждается в грамотных, профессиональных кадровых ресурсах, которые выступают своеобразным аккумулятором и интеллектуальным механизмом реализации модернизации контрактной системы, от которых зависит ее исход. Еще Отто Бисмарк подчеркивал, что с плохими законами и хорошими чиновниками можно вполне править страной. Но если чиновники плохи, то не помогут и самые лучшие законы. Таким образом, актуальная во все времена кадровая проблема особенно остро проявляется при переходе государственного управления к инновационным формам и методам управления. В этой связи красной нитью проходит сквозь всю систему государственного управления проблема эффективности и результативности служебной деятельности. Проводимая в России административная реформа направлена на повышение уровня профессиональной подготовки персонала, расширяя массив необходимых знаний, умений и навыков представителей административного аппарата управления. В сфере приоритетных по-прежнему лидируют междисциплинарные комплексные юридические, экономические и управленческие знания, умения и навыки. Особое значение играет информационная и компьютерная грамотность и компетентность, выступающая залогом успеха обеспечения контрактной системы. Однако сервисный подход к организации государственного управления требует и формирования сервисной правовой культуры государственного и муниципального бюрократического аппарата, основанной на изменении правовой психологии и идеологии служащих. Необходимо отметить, что в настоящее время отсутствуют системные проекты по комплексной подготовке, кадров для работы с ГЧП проектами и контрактами, а имеющиеся программы повышения квалификации и

переподготовки кадров в настоящее время неспособны в необходимых объемах ликвидировать кадровый голод. Очевидно, что обеспечить приток профессионалов в контрактную систему (для обеспечения нужд как публичного, так и частного партнера) способны финансовые методы стимулирования, которые для регионального и муниципального уровня остаются серьезной проблемой. Например, в среднем по России заработная плата специалиста в сфере государственных закупок обслуживающего потребности публичного субъекта контрактных отношений составляет тридцать тысяч рублей, в то время как минимальные штрафы обусловлены суммой от пятидесяти тысяч рублей.

Четвертая проблема предопределена несовершенством нормативно-правовой базы контрактной системы. Несовершенство нормативно-правовой базы стимулирует рост коррупционных рисков и угроз злоупотребления властью. Согласно статье девятой Конвенции ООН «О противодействии коррупции» для снижения коррупционных рисков должна быть развита правовая среда, но при сохранении простоты правового регулирования. Безусловно, средства правовой защиты для всех участников контрактных отношений должны носить прозрачный, эффективный и недискриминационный характер, давая возможность заинтересованным частным субъектам отечественного прокьюремента оспорить нарушения, возникающие во время закупочного процесса, к которому они проявляют интерес. Примечателен тот факт, что отечественный административно-юридический механизм регулирования отношений в сфере государственных закупок преимущественно регламентируется подзаконными актами органов исполнительной власти. В этой связи, подзаконные акты органов исполнительной власти с позиции юридической техники должны, но не всегда обеспечивают простое, понятное и методически обеспеченное соблюдение национального законодательства по развитию и повышению эффективности государственных закупок. Так, в докладе Министерства финансов РФ «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах РФ за 2015г» отражена правоприменительная практика, обобщая которую можно заключить, что 27

субъектов РФ отметили в качестве серьезных рисков и угроз новой контрактной системы выделили проблему несовершенство законодательства. По мнению экспертов, современная система подзаконных актов несовершенна по ряду причин выражающихся в: формальном контроле за ходом реализации государственных программ; отсутствии единой методики оценки эффективности; общеинформативном характере мониторинга; недостаточной проработке методологии проведения экспертной оценки; несоответствия сроков обработки и предоставления статистических данных, на основе которых рассчитываются показатели государственных программ, срокам проведения оценки эффективности реализации государственных программ и формированию проекта закона о бюджете.

Пятая проблема вытекает из предыдущей, и связана с недостатками системы контроля и надзора за исполнением контрактов. Между органами государственной власти (Министерство финансов, Министерство экономического развития, Федеральная антимонопольная служба) осуществляющих контроль и надзор в отечественной системе прокьюремента возникают серьезные разногласия заинтересованных в определении правовой, практической и контрольной сферы деятельности ведомств государственной контрактной системы. Подобные разногласия дестабилизируют механизм государственного управления в сфере государственных закупок и снижают его эффективность. В этой связи, считаю необходимым сконцентрировать весь объем полномочий по контролю и надзору за контрактной системой в рамках деятельности одного государственного органа. Комплексный и регулярный контроль за всем циклом закупок, позволит не только устранить технические сбои работы системы, но и своевременно выявлять факты злоупотребления властью.

Рассмотрим зарубежный опыт.

Исполнительным комитетом Организации экономического сотрудничества и развития к очередному заседанию глав государств «Большой двадцатки» подготовлен обзор лучших мировых практик в сфере

государственных закупок. Он включает анализ стран, являющихся членами «Большой двадцатки».

Данные материалы представляют большую ценность для российской стороны, т. к. анализ передового опыта в этой области крайне необходим для дальнейшего совершенствования сферы государственных и муниципальных закупок, в т. ч. на территории Таможенного союза и Евразийского экономического пространства. Обзор сфокусирован на двух направлениях: повышении прозрачности; обеспечении целостности системы государственных закупок.

На сегодняшний день в большинстве стран «Большой двадцатки» прозрачность закупок обеспечивается за счет их перевода в электронную форму. Использование информационно-телекоммуникационных технологий при осуществлении государственных закупок позволяет снизить финансовые, административные и временные издержки. Применение электронных форм закупок дает возможность сэкономить до 20% совокупного годового объема закупок.

К примеру, по данным Министерства планирования, бюджета и управления Бразилии, в 2012 г. экономия бюджетных средств за счет использования электронных форм закупок составила 19% совокупной стоимости контрактов (около 2,4 млрд евро).

Австралия.

Важным аспектом обеспечения прозрачности государственных закупок является обязательность публикации в сети Интернет всей информации о закупке (план закупок, извещение о закупке, документация о закупке, сведения об исполнении контракта).

В данном контексте наиболее интересным представляется опыт Австралии. В соответствии с правилами государственных закупок Австралии все заказчики обязаны публиковать извещение и документацию о закупке стоимостью свыше 10,0 тыс. австралийских долл. (приблизительно 400 тыс. руб.) в государственной системе закупок AusTender

(www.tenders.gov.au). Данный портал содержит не только стандартные документы о закупках (извещение, документация), но и большой объем статистической информации о государственных закупках, в т. ч. по следующим направлениям: участие индивидуальных предпринимателей, а также малого и среднего предпринимательства в госзакупках; контракты, заключенные с иностранными поставщиками; соотношение поставленных товаров и оказанных услуг; двадцатка лучших категорий товаров и услуг (включая анализ стоимости контрактов);десятка лучших поставщиков.

Мексика.

Обязанность публикации заказчиками информации о закупке в сети Интернет существует и в Мексике. Соответствующие сведения размещаются в информационной системе по государственным закупкам Мексики — Compranet (www.compranet.gob.mx), использование которой стало с 2009 г. обязательным для федеральных органов государственной власти. Помимо функции ознакомления с информацией о закупке в Compranet реализована возможность регистрации официальной жалобы на процедуру закупки, а также ознакомление с результатами рассмотрения жалоб.

Бразилия.

Несколько иной подход к обеспечению прозрачности закупок реализован в Бразилии. Так, в 2004 г. был создан «Портал прозрачности» — Transparency Portal (www.portaldatransparencia.gov.br), который обеспечивает доступ в режиме реального времени к информации об исполнении бюджета, в т. ч. о расходах на осуществление госзакупок. Для доступа на Transparency Portal не требуется прохождение регистрации или получение пароля. Наполнение портала осуществляется в автоматическом режиме (путем извлечения необходимой информации и данных из информационных систем органов государственной власти), что избавляет от необходимости выполнения специальных операций для публикации необходимых сведений. С мая 2010 г. данные о доходах и расходах Transparency Portal обновляются ежедневно. Количество посещений портала увеличилось с 700 тыс. на начальном этапе его существования до 2,3 млн

посещений в месяц (ежемесячный прирост количества посещений составляет от 10 до 230 тыс.). Transparency Portal получил широкую известность на международном уровне. Так, в 2008 г. на 2-й Конференции членов Конвенции ООН против коррупции данный информационный ресурс был назван одним из лучших способов обеспечения прозрачности и борьбы с коррупцией.

США.

Говоря о лучших практиках информационного обеспечения контрактной системы, нельзя не отметить опыт США. Так, с 1979 г. Федеральная система государственных закупок (Federal Procurement Data System) являлась основной базой данных о заключении контрактов органами государственной власти США. В 2003 г. она была модернизирована и получила новое наименование — Федеральная система государственных закупок «Следующее поколение» (Federal Procurement Data System «Next Generation», FPDS-NG). FPDS-NG обеспечивает информационное сопровождение закупок 65 органов федерального правительства США и содержит информацию о закупках стоимостью 450 млрд долл. США (в годовом выражении), а также о 160 тыс. поставщиках. Федеральная система FPDS-NG является основной для базы данных о правительственных расходах www.usaspending.gov, которая в т. ч. содержит информацию о государственных контрактах, грантах, ссудах и соглашениях о сотрудничестве.

Также с помощью FPDS-NG можно в т. ч. получить информацию о тенденциях закупок правительственных учреждений, о влиянии государственных закупок на достижение социально-экономических целей, развитие отдельных регионов и рынков. С 2010 г. на www.usaspending.gov реализована функция поиска информации о субконтрактах (субдоговорах, субгрантах). В некоторых странах прозрачность закупок обеспечивается не только посредством Интернета. Почти во всех странах «Большой двадцатки» публикуется решение об определении поставщика и о заключении контракта с победителем закупки.

В то же время в таких странах как США, Канада, Великобритания является обязательным проведение заказчиками опроса участников закупки на предмет ясности и понятности правил закупки, а также справедливости принятого решения.

Южная Корея.

Безусловным лидером в сфере информационного обеспечения закупок на сегодняшний день является Южная Корея. В 2002 г. Служба по государственным закупкам, центральное ведомство по закупкам Кореи, презентовала полностью интегрированную, сквозную систему электронных закупок KONEPS (www.pps.go.kr).

Она охватывает весь цикл электронных закупок (начиная с регистрации и заканчивая контролем и оплатой контракта) и обеспечивает электронный обмен документами, связанными с закупками. KONEPS взаимодействует со 140 внешними системами для обмена необходимой информацией и обеспечивает полную автоматизацию процесса закупки, включая сбор данных о квалификации поставщика, формирование отчета о доставке, выставление счета-фактуры, электронная оплата контракта. В 2012 г. более чем 62,7% государственных закупок (106 млрд долл. США) в Южной Корее осуществлено с использованием системы KONEPS.

На сегодняшний день в данной системе зарегистрировано 45 тыс. заказчиков и 244 тыс. поставщиков. В целях снижения уровня злоупотреблений в сфере государственных закупок в Южной Корее стали использоваться электронные сертификаты. В 2010 г. был разработан и представлен электронный сертификат с распознаванием отпечатков пальцев (Fingerprint Recognition e-Bidding).

В данной системе пользователь может совершить закупку для одной организации только с применением биометрического ключа доступа. При этом отсутствует единое хранилище биометрических данных пользователей, т. к. информация с отпечатками пальцев хранится только в электронном файле поставщика. Начиная с 2010 г. использование данной системы обязательно для

всех организаций, осуществляющих закупки с применением KONEPS. В 2011 г. Служба по государственным закупкам Южной Кореи запустила новый сервис, позволяющий осуществлять закупки с использованием смартфонов с помощью мобильного приложения.

Великобритания.

В Великобритании опрос участников проводится в течение 15 дней после заключения контракта в форме личной беседы (по телефону) или видеоконференции. Возглавляет процедуру руководитель закупки. Тема обсуждения зависит, главным образом, от характера закупки. Вместе с тем обсуждение ведется по заранее определенному сценарию. На первом этапе, после вступительного слова, участнику закупки разъясняется процедура рассмотрения и оценки заявок.

На втором этапе обсуждаются достоинства и недостатки предложения участника закупки. После этого поставщика просят высказать мнение о процессе закупки, а также сообщить, имеются ли какие-либо проблемы или вопросы в отношении результатов закупки. Важным аспектом данной дискуссии является то, что на всех ее этапах запрещено раскрывать информацию о предложениях других поставщиков. Результаты обсуждения фиксируются и сохраняются в документах о закупке. Материалы с такими обсуждениями снижают вероятность юридических проблем, а также повышают уровень доверия поставщиков к процедурам закупки.

Помимо мероприятий по повышению прозрачности системы государственных закупок (в т. ч. за счет более широкого применения информационно-телекоммуникационных технологий) в мировой практике имеются примеры, когда для повышения эффективности закупок внимание органов государственной власти сосредотачивается на обеспечении единства и целостности закупочной системы.

Турция.

Одним из наиболее ярких примеров в формировании единой системы государственных закупок является опыт Турции. В 2002 г. в этой стране прошла

серьезная реформа сферы государственных закупок, которая раньше отличалась следующими недостатками: отсутствие единого законодательного акта, который распространял бы свое действие на всех участников системы государственных закупок;отсутствие необходимости публикации извещения для всех способов определения поставщиков (в том случае, когда публикация извещения требовалась, устанавливались слишком сжатые сроки подачи заявок, что серьезно снижало уровень конкуренции);отсутствие единых критериев оценки заявок потенциальных поставщиков; отсутствие необходимости публикации информации о победителе процедуры закупки.

Таким образом, система государственных закупок Турции до реформы отличалась своей закрытостью и низким уровнем законодательного регулирования. С принятием в 2002 г. единого закона о государственных закупках в Турции было создано финансово и административно независимое агентство по государственным закупкам. Главными функциями данного агентства стали регулирование и мониторинг системы закупок. В настоящее время руководство данного агентства формируется Советом министров Турции сроком на 4 года. Для претендентов на пост в агентстве является обязательным требование об отсутствии членства (в т. ч. в прошлом) в какой-либо политической партии. Назначенный руководитель агентства обязан дать клятву о том, что он будет честно и беспристрастно выполнять свои обязанности, а также что не будет нарушать (и не будет позволять другим нарушать) требования закона о государственных закупках. К руководству агентства выдвигаются также и другие требования, в т. ч. невозможность работы в другой государственной или частной организации (в т. ч. являться владельцем акций в коммерческих организациях), обязанность ежегодно предоставлять сведения о доходах, запрет на участие митингах и выборах, в которых участвуют «кровные родственники до третьего колена» или «родственники по браку до второго колена».

Канада.

В ряде стран в целях обеспечения единства системы государственных закупок утверждаются кодексы этического поведения. Например, в Канаде существует Кодекс этического поведения государственного закупщика (The Code of Conduct for Procurement). Он в т. ч. устанавливает, что представитель заказчика в своей деятельности руководствуется нормами законодательства о государственных закупках, что он должен незамедлительно сообщить в письменной форме о фактах подкупа или нарушений законодательства, что закупщики должны избегать конфликта интересов.

Также данный кодекс предусматривает, что представитель заказчика не должен принимать подарки, должен отсутствовать конфликт интересов в связи с семейным положением. Кодексом также установлены требования к поведению поставщиков: последние не должны привлекать заказчиков к нарушению закона, а также не должны нанимать сотрудников контрактной службы (в течение установленного времени).

3 вида нормативных правовых актов, устанавливающих этические нормы поведения участников системы госзакупок в странах G20:

1. Законы и подзаконные нормативные правовые акты (Австралия, Австрия, Бельгия, Чехия, Корея, Люксембург, США, Великобритания, Испания).

2. Отдельный кодекс (свод) правил этического поведения в сфере государственных закупок (Бразилия, Канада, Франция, Турция, Мексика, Голландия).

3. Рекомендации (Ирландия, Дания, Германия). Таким образом, в мировой практике широко применяются нормы, устанавливающие правила этического поведения участников системы закупок. Германия Другой пример обеспечения целостности системы государственных закупок реализован в Германии.

Так, Федеральное агентство по закупкам Германии (Federal Procurement Agency) является правительственным учреждением, осуществляющим закупки для 26 различных федеральных органов государственной власти, фондов и научно-исследовательских институтов. Данное агентство является вторым по величине «закупочным» государственным органом после Федеральной

службы оборонных технологий и закупок (Federal Office for Defence Technology and Procurement).

В агентстве сформирован ряд механизмов, обеспечивающих профессионализм и высокую квалификацию сотрудников: служба поддержки, совет по предотвращению коррупции, служба организации семинаров и тренингов по предотвращению коррупции. С 2001 г. для новых сотрудников является обязательным участие в тренингах по предотвращению коррупции. От представителей окружных судов они узнают о последствиях взяточничества и о возможных моделях поведения взяткодателей. В ходе обучения также демонстрируется, как необходимо себя вести в таких случаях. Особое внимание в ходе семинаров уделяется тем должностям, которые в большей степени подвержены коррупционным рискам.

В агентстве используется другой механизм противодействия коррупции — регулярная (каждые 5–8 лет) ротация персонала. Данный механизм, с одной стороны, позволяет избежать установления длительных контактов сотрудников агентства с поставщиками, а с другой, позволяет «разнообразить» деятельность сотрудников.

Вместе с тем многие специалисты отмечают ограниченность частых кадровых перестановок, поскольку из-за высокого уровня специализации большинство сотрудников не могут изменить направление деятельности, а их знания являются крайне востребованными для закупочной деятельности.

Бразилия.

Большое распространение в мире получило развитие институтов внешнего контроля в области государственных закупок.

Так, в 2008 г. в Бразилии в целях непрерывного наблюдения и предотвращения злоупотреблений и коррупции в сфере государственных расходов была создана «Обсерватория государственных расходов» (Observatório da Despesa Pública). Основной целью данной организации является изучение имеющихся информации и данных о государственных расходах и идентификация нетипичных ситуаций, которые требуют дальнейшего

расследования, даже если налицо отсутствует нарушение законодательства. Во многих случаях последующая обработка и анализ данных проводится совместно со специалистами органов внутреннего контроля и аудита государственных учреждений.

К примерам нетипичных ситуаций относят возможный конфликт интересов, необоснованное предоставление льгот, отказ от исполнения или внесение существенных изменений в условия контракта. В 2013 г. было выявлено 60 тыс. ситуаций «возможного нарушения» процедур закупки, среди которых: наличие деловых отношений между поставщиками, участвующими в закупке, наличие личных отношений между должностными лицами заказчиков и поставщиков, несоблюдение поставщиками сроков подачи документов, получение заявок до публикации извещения о закупке, подача заявок в нерабочие дни, участие недавно зарегистрированных поставщиков (так называемых фирм-однодневок) в закупках, несоблюдение правил обоснования цены контракта (завышение стоимости), изменение условий контракта через месяц после его заключения.

Мексика.

Другим примером внешнего контроля государственных закупок является институт общественных контролеров. Так, в Мексике с 2009 г. установлена обязанность осуществления общественного контроля для закупок стоимостью свыше 336 млн мексиканских песо (около 25 млн долл. США). Общественный контроль может осуществляться неправительственными организациями и специалистами, отобранными по результатам открытых процедур Министерством государственного управления Мексики.

Для этих целей ведется реестр специалистов, наделенных соответствующими полномочиями, а также осуществляется регулярная оценка эффективности их деятельности (непродуктивная деятельность влечет исключение из реестра общественных контролеров). В случае если для осуществления закупки требуется участие общественного контролера, соответствующий специалист отбирается из указанного реестра.

На сегодняшний день реестр общественных контролеров включает 5 общественных организаций и 34 специалиста в данной области.

Проведенный анализ мировых практик в сфере государственных закупок позволяет сделать вывод, что формируемая в настоящее время в Российской Федерации контрактная система в сфере закупок соответствует мировым практикам. Более того, в определенных направлениях российская система закупок не только опередила мировые тренды, но и выступает «законодателем мод» для многих, в т. ч. развитых стран мира. Речь идет прежде всего о создании официального сайта Российской Федерации www.zakupki.gov.ru. В ходе международных конференций часто отмечается, что не во всех развитых странах организован единый портал, на котором размещается вся информация о закупках.

Вопрос о необходимости создания такого портала активно обсуждается в ходе заседаний Исполнительного комитета Соглашения по правительственным закупкам ВТО. С другой стороны, можно отметить практики, которые должны приниматься во внимание архитекторами российской контрактной системы. Так, статистические данные о соотношении товаров, работ и услуг, о лучших категориях товаров, формируемые в австралийской AUSTender, могут, например, генерироваться информационной системой по ведению каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Создание каталога товаров, работ, услуг предусмотрено ст. 23 Закона о контрактной системе. Сфера общественного контроля закупок, которая сегодня эксплуатируется отдельными «медийными персонажами» и общественными организациями, требует дальнейшей институционализации и профессионализации.

В этом смысле весьма востребованным является мексиканский опыт. Вне всякого сомнения должны быть продолжены мероприятия по развитию информационного обеспечения государственных закупок. Так, при создании единой информационной системы в сфере закупок должна учитываться реализованная в Мексике возможность электронной подачи жалобы на действия

заказчиков. При этом должен приниматься во внимание передовой опыт США и Южной Кореи (аналитические инструменты, демонстрирующие влияние государственных закупок отдельных регионов, осуществление закупок с помощью мобильных устройств и устройств биометрии).

Представляется, что формирование кодекса этического поведения государственного закупщика будет способствовать большей профессионализации данной деятельности и снижению коррупционных проявлений в этой сфере. За основу такого кодекса может быть взят Канадский кодекс. Реализация указанных практик в сфере государственных закупок может быть осуществлена не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Российской Федерации.

2.2 Анализ изменений нормативно-правовой базы системы государственных закупок

Российская нормативная правовая база по вопросам бюджетных закупок претерпела радикальные изменения в 2005 г. Принятие нового базового закона, распространяющего свое действие как на федеральный, так и на региональный и местный уровни бюджетной системы, привело к началу перестройки сформировавшейся за предшествующие годы системы организации и осуществления закупок. Потенциал новых форм и правил использован еще далеко не полностью, что требует инициативы и ответственности от региональных и местных органов власти в их политике бюджетных закупок.

Правила и ограничения, установленные федеральным законодательством и регулирующие сферу закупок, закреплены в нормах Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и специальных федеральных законов.

К настоящему моменту на региональный уровень распространяются следующие федеральные нормативные акты, регламентирующие процессы бюджетных закупок:

I часть Гражданского кодекса Российской Федерации, которая содержит в себе ряд статей (статьи 447-449), регламентирующих порядок проведения конкурса. Однако содержание статьи 447 (пункты 2, 4, 6) фактически ограничивает сферу проводимых торгов конкурсами на реализацию активов, а также конкурсами, проводимыми в порядке исполнения решений суда.

II часть Гражданского кодекса Российской Федерации содержит ряд статей, непосредственно регламентирующих проведение конкурсов на закупку продукции для государственных нужд (статьи 527, 528, 766), но они вводят в действие лишь отдельные законодательные нормы, в целом не регламентирующие систему размещения государственного заказа.

Бюджетный кодекс Российской Федерации содержит лишь ряд отдельных норм, затрагивающих сферу конкурсных закупок, преимущественно в сфере организации финансирования и учета.

Положение к Указу Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 впервые подробно регламентировало порядок проведения конкурсных закупок для государственных (муниципальных) нужд и распространялось на федеральный уровень. Положение к Указу рекомендовалось использовать при организации размещения государственного и муниципального заказов в регионах.

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», вступивший в действие с 1 января 2006 г., является главным законодательным актом в комплексе правового регулирования закупок. Данный Федеральный закон отличается от предыдущих тем, что регулирует все виды размещения заказа — конкурсные и внеконкурсные. Действовавший до вступления в силу нового закона Федеральный закон № 97-ФЗ, регулировавший сферу закупок на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации, регламентировал только конкурсные процедуры размещения заказа, что не способствовало эффективному расходованию средств соответствующих бюджетов.

Федеральный закон содержит все базовые определения, что позволяет точно и подробно описать процедуры размещения заказов. В частности, в Законе закреплены определения государственных (муниципальных) нужд, государственного (муниципального контракта) и описания всех главных участников системы закупок и размещения заказа. Указан состав сведений, которые должны содержаться в реестрах государственных (муниципальных) контрактов. Описаны правила информационного обеспечения процедур размещения заказа и проведения закупок.

В статье 3 Федерального закона даны определения государственных и муниципальных нужд как удовлетворяемые за счет средств соответствующих бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) в товарах, работах, услугах, обеспечивающих выполнение функций государства (органов местного самоуправления), предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Участниками размещения заказов в Законе названы лица, претендующие на заключение договоров. Это может быть как юридическое лицо любой организационно-правовой формы, так и физические лица. Ограничения могут быть указаны только в данном либо другом федеральном законе.

Указаны участники процессов закупок: заказчики; уполномоченный орган (создаваемый для осуществления функций по координации и размещению заказов); специализированная организация (нанимаемая заказчиком или уполномоченным органом для осуществления функций по проведению торгов); комиссия по размещению заказов (конкурсная, аукционная, котировочная).

Определено, что государственный (муниципальный) контракт — это договор, заключенный заказчиком соответственно от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципалитета.

В том случае, когда создан специальный орган исполнительной власти (местного самоуправления), уполномоченный на осуществление функций по размещению заказов для заказчиков, он осуществляют все функции заказчика, за

исключением подписания контрактов на поставки для государственных (муниципальных) нужд. При этом сами государственные и муниципальные контракты подписываются заказчиками.

Порядок взаимодействия уполномоченного органа и заказчиков должен устанавливаться решением о создании уполномоченного органа.

Закон устанавливает общие, но достаточно детальные правила информационного обеспечения размещения заказов: предусмотрено обязательное размещение извещения о проводящихся закупках на сайте муниципалитета или субъекта Федерации (причем, если у муниципалитета нет своего сайта, необходимо размещать информацию на сайте того субъекта Федерации, на территории которого находится муниципальное образование). Правила размещения информации в средствах массовой информации остаются практически неизменными.

Указано, что реестры государственных (муниципальных) контрактов должен вести орган, уполномоченный на ведение таких реестров контрактов. Соответствующим уполномоченным органам дана свобода в организационном построении систем ведения реестров контрактов. Точно определен состав фиксируемых о контрактах сведений, предусмотрено размещение информации реестра на соответствующем сайте муниципального образования (субъекта Федерации). Указано, что контракты, связанные с государственной тайной, учитываются в отдельном реестре, сведения о котором доступны не всем желающим.

Закон устанавливает: ведение реестров недобросовестных поставщиков («черных списков поставщиков») осуществляется органом федеральной власти, «уполномоченным на осуществление контроля в сфере размещения заказа». Указан состав сведений, включаемых в реестр недобросовестных поставщиков.

Одним из принципиальных положений Закона № 94-ФЗ является регламентация применения конкурсной документации. Приведено содержание конкурсной документации, и это дает возможность унификации форм

конкурсной документации. Вместе с тем законодательно не закреплено обязательное ее использование.

Существенным положением закона является детальное описание процедур проведения всех видов размещения заказов, включая стадию заключения контрактов.

При этом не все проблемы в сфере бюджетных закупок решены с принятием Закона или будут решены после разработки и принятия дополняющих его нормативных правовых актов. К числу основных вопросов, которые не урегулированы в вопросе или урегулированы отличным от принятого в международной практике способом, можно отнести следующие:

отсутствует разграничение методов и процедур закупок товаров, услуг и работ;

отсутствуют механизмы планирования и контроля за исполнением бюджетных закупок, которые бы увязывали закупочный процесс с бюджетным процессом;

в условиях существующих инфраструктурных и технологических ограничений системы бюджетных закупок предполагаемое в Законе широкое использование аукциона как метода проведения закупок может привести к негативным последствиям понижения качества закупаемых товаров, услуг и работ;

Закон налагает жесткие по международным меркам ограничения на процесс проведения закупок, не создавая одновременно условий для повышения качества и достоверности планирования закупок и не ориентируясь при этом на реальные технологические возможности проведения закупок в соответствии с этими условиями, что приводит в ряде случаев не к росту, а снижению качества и эффективности бюджетных закупок.

Государственные закупки — этот термин вошел в обиход граждан Российской Федерации достаточно недавно [1, с. 16]. А именно, в соответствии с № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013г. начался

процесс функционирования системы размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ или оказание услуг для муниципальных или государственных нужд [1, с. 17]. Стоит отметить, что в различных СМИ и выступлениях руководителей контролирующих и фискальных органов все чаще внимание уделяется нарушениям, которые возникают в ходе осуществления закупок, которые представляют собой нарушения в процедуре документов или сокрытия информации о торгах и т.д. Счетная Палата РФ по поручению Президента Российской Федерации обязана осуществлять проверки законности и достоверности осуществления данных мероприятий [2, с. 535]. По сведениям газеты АиФ Счетная палата выявила по итогам 2015 года нарушений более чем на 34 млрд. рублей при этом объём госзакупок в 2015 году составил 25 трлн. рублей [3, с. 112].

Так же по сведениям издания «Газета» руководитель Счетной палаты Татьяна Голикова на встрече с президентом России Владимиром Путиным сообщила, что ведомство выявило более 3,8 тыс. нарушений законодательства в 2016 году, из них почти 900 — в сфере госзакупок [3, с. 113].

Именно, поэтому очень важно донести до граждан Российской Федерации важность контроля и проверок законности и достоверности мероприятий по госзакупок [3, с. 114].

Основными типами правонарушений стали [4, с. 115]:

– Отсутствие нормативно-правового регулирования или принятие нелегитимных правовых актов в сфере госзакупок.

– Неисполнение требований законодательства, в том числе коррупция и ограничение конкуренции [3, с. 116].

– Неверный регламент по ведению и формированию реестра закупок, а также размещению в Интернете планов-графиков закупок.

– Неправомочное определение способов размещения заказов [3, с. 117].

– Заключение государственных контрактов без проведения положенных конкурсов.

– Нерегламентированные решения членов комиссии об определении

победителей торгов, о допуске или отказе в нем для участия в торгах.

– Включение в аукционную и конкурсную документацию незаконных условий или отсутствие необходимых.

– Чрезмерное нелегитимное сокращение сроков подачи заявки.

– Отказ от обязанности производить муниципальные закупки у социальных

некоммерческих организаций и представителей малого предпринимательства.

– Отсутствие в контрактах пункта, устанавливающего ответственность поставщика за невыполнение или некачественное исполнение обязательств.

– Сговор и личная заинтересованность членов тендерных комиссий.

– Неправомочные изменения условий уже заключенных контрактов при помощи дополнительных соглашений.

– Исполнение контрактов в ненадлежащей форме.

– Отказ заказчиков расторгнуть контракт или наложить штрафные санкции в случаях, предусмотренных законом.

– Отсутствие необходимого контроля над закупками со стороны уполномоченных на это федеральных, муниципальных и региональных органов власти.

– Уголовные преступления, такие как мошенничество, подкуп и растраты.

– Заключение договоров без банковского обеспечения.

– Предоставление фиктивных банковских гарантий.

Стоит отметить, что осуществление государственных закупок связано с эффективностью использования бюджетных средств, которые оцениваются в ходе проведения аудита эффективности [4, с. 917]. В данном случае стоит отметить, что нарушения в проведении государственных закупок, приводят к хищению бюджетных средств путем сговора между заказчиком и подрядчиком-исполнителем. Закупка материальных запасов и иных видов нематериальных активов, а так же заказ работ и услуг по завышенным ценам по сравнению с

другими предложениями участников тендера является противоправным действием и приводит к неэффективному расходованию денежных средств, которые могли бы быть использованы более рациональны [5, с. 3]. Так широко известны освещенные в печати факты приобретения несколькими медицинскими учреждениями объектов относящихся к высокотехнологической медицине по ценам в несколько раз превышающим их среднюю стоимость, предлагаемую другими участниками проводимых тендеров, а так же приобретение лекарственных препаратов по завышенным ценам постоянно у одного и того же поставщика, без рассмотрения предложений других участников конкурса [6, с. 59].

Итак, рассмотрим порядок осуществления контрольного мероприятия «Аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг в рамках исполнения требований Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ» на примере отчета о проведении данного вида проверок контрольно-счетной палаты г. Норильск по итогам 2014 года.

Данная проверка была осуществлена в отношении следующих бюджетных учреждений:

– МБОУ ДОД «Норильская детская художественная школа»;

– МБУ «Музей истории освоения и развития НПР»;

– МУ «Управление по делам культуры и искусства Администрации города Норильска»;

– МКУ «Централизованная бухгалтерия учреждений по делам культуры и искусства»;

– МУ «Управление муниципального заказа Администрации города Норильска».

Государственные закупки осуществлялись в разрезе выполнения ряда работ, а именно работ по огнезащитной обработке полов лестничных клеток зданий и т.д.

В ходе осуществления контрольного мероприятия «Аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг в рамках исполнения требований Федерального закона от

05.04.2013 №44-ФЗ» аудиторами соответствующего контролирующего органа были проведены проверки по следующим этапам:

Организация закупочной деятельности

В данном случае, специалисты должны были удостовериться в том что, для осуществления участия в проведении государственной закупки контрактный управляющий, причем контрактным управляющим может быть лицо, имеющее профессиональное образование или дополнительное профессиональное образование в сфере размещения заказов на поставки товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд [7, с. 151].

Проверка подтвердила, что назначенные контрактные управляющие прошли повышение квалификации по соответствующей программе.

Планирование закупок

Государственные (муниципальные) контракты должны заключаться в соответствии с планом- графиком, сформированным и утвержденным в установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд порядке, и должны оплачиваться в пределах лимитов бюджетных обязательств [8, с. 113].

Также составляется обязательный документ, а именно план-график.

При анализе планов-графиков проверяемых бюджетных учреждений были выявлены следующие нарушения:

– несоблюдение единиц измерения, предусмотренных формой [9, с. 246];

– не заполнена итоговая информация о годовых объемах закупок у единственного поставщика и закупок, осуществляемых у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций [10, с. 119];

– совокупный годовой объем закупок, завышен на сумму контрактов, заключаемых на очередной финансовый 2015 год.

Это свидетельствует о несоответствии запланированных закупок

предоставленному учреждению объему финансового обеспечения, о не соблюдении установленных законом ограничений по предельному объему закупок, осуществляемых у единственного поставщика и запросом котировок [11, с. 17].

Документация о закупках

Проверяется был ли обеспечен свободный и безвозмездный доступ к информации о контрактной системе в сфере закупок. Открытость и прозрачность информации должны быть обеспечены путем ее размещения в единой информационной системе [12, с. 237]. Информация, размещенная в единой информационной системе, должна быть полной и достоверной.

По итогам проведенной проверки нарушений не было выявлено.

Исполнение контрактов, возврат обеспечения исполнения контракта

Исполнение контракта включает в себя следующий комплекс мер, реализуемых после заключения контракта и направленных на достижение целей осуществления закупки [13, с. 24]:

– путем взаимодействия заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем), а именно приемку поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, предусмотренных контрактом [14, с. 382];

– оплату заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта [15, с. 270];

Выборочной проверкой договоров установлены мелкие нарушения при исполнении контрактов, возврата обеспечения исполнения контракта [16, с. 125].

Среди них, такие как:

– в частности при исполнении договора МБОУ ДОД «Норильская детская художественная школа» с соответствующим заказчиком был нарушен порядок принятия результатов работ подрядчика по огнезащитной обработке

полов лестничных клеток здания, а именно отсутствовало проведение экспертизы результатов работ;

– не был размещен Отчет об исполнении государственного (муниципального) контракта размещается заказчиком в единой информационной системе в течение 7 рабочих дней со дня расторжения контракта

– не был размещен отчет об исполнении государственного (муниципального) контракта не размещен в единой информационной системе.

– были выявлены не результативного использования бюджетных средств по некоторым договорам, заключенным бюджетными учреждениями на осуществление различного вида работ в рамках обеспечения противопожарных мероприятий.

Итак, из всего выше описанного можно сделать вывод, что осуществление аудита государственных закупок является важным контрольным мероприятием, которое требует от специалистов, которые должны осуществлять процедуры проверки большого объема знаний и умений, а так же навыков в области [17, с. 243]:

– Бюджетного процесса;

– бюджетного учета;

– нормативного регулирования деятельности бюджетополучателей и бюджетораспорядителей;

– нормативного регулирования проведения мероприятий в разрезе государственных закупок;

– нормативного регулирования процесса аудита эффективности;

– нормативного регулирования в области определения и выявления финансовых нарушений и экономических преступлений и т.д.

Стоит отметить, что аудит государственных закупок динамично развивающийся вид контрольных мероприятий, который подвергается постоянному усовершенствованию в соответствии с изменениями в нормативной базе регулирования данных процедур и изменения нужд

бюджетных учреждений, а также от возникновения новых различных проектов и программ, осуществляемых Правительством Российской Федерации (например программа вакцинации населения, программа оказания высокотехнологичной помощи населению, программа по переселению граждан из ветхого и аварийного жилья и т.д.).

2.3 Проблемы реализации изменений системы государственных закупок

Государственные и муниципальные нужды связаны с необходимостью решать определенные вопросы на уровне страны и ее субъектов. Это могут быть самые разные товары и услуги, начиная с канцелярских принадлежностей и заканчивая транспортом и строительными работами. Часто под госзакупками понимают только те ресурсы, которые впоследствии используются именно органами власти. Однако, государственные заказы – это неотъемлемая часть реализации многочисленных госпрограмм в сферах здравоохранения, социальной защиты населения, жилищно-коммунального хозяйства и т.д.

Роль государственных закупок возрастает с ежегодным увеличением ассигнований, выделяемых на нужды страны. К примеру, в 2015 году на госзаказы из бюджетов всех уровней было потрачено свыше 6,5 триллионов рублей. Система госзакупок – постоянно активное звено экономических процессов, тем более во времена кризиса, так как государство всегда остается одним из самых платежеспособных заказчиков. Именно поэтому госзаказ представляет большой интерес для любого предприятия, особенно для субъектов малого и среднего бизнеса. Как для опытных, так и для начинающих предпринимателей возможность работать по государственным контрактам – это шаг к развитию собственного дела, гарантирующий стабильность и своевременную плату. В свою очередь, сектор малого и среднего предпринимательства имеет огромное значение для экономики отдельных регионов. С появлением новых игроков на рынке создаются дополнительные

рабочие места, увеличиваются объемы налоговых поступлений в бюджеты, расширяется перечень товаров и услуг, предлагаемых потребителю. Такая динамика в экономическом пространстве и обеспечивает поддержание национальной экономики.

Сегодня в России 5 операторов, предоставляющих площадки для проведения торгов. Самих же платформ, на которых заказчики осуществляют закупки, более 150. Министерство экономического развития страны выступило с инициативой объединить все площадки в одну, что, по мнению чиновников, сделает процесс торгов еще более удобным и прозрачным. Пока, согласно законодательству, заказчик имеет право выставить свой заказ на одной из существующих электронных платформ.

Вне зависимости от возможной ценности заявленного заказа, процедура его размещения и выбор исполнителя должны соответствовать нескольким критериям. В первую очередь, борьба за получение госзаказа должна проходить в условиях реальной конкуренции. Для этого необходимо поставить потенциальных исполнителей в равные условия, а также обеспечить одинаковой информацией. Кроме того, все сведения по госзакупке и действия, связанные с ней, должны отражаться в отчетности, то есть, фиксироваться документально. Немаловажно и то, что аналогичные данные должны быть доступны всем желающим. Государственный заказчик обязан публиковать информацию на сайте госзакупок и предоставлять ее средствам массовой информации для обнародования. Помимо этого, на этапе передачи госзаказа участнику торгов представители государственной организации должны указать в документах, почему отдали предпочтение тому или иному исполнителю. Согласно требованиям, предъявляемым к процессу проведения госзакупок, среди всех претендентов выбирается тот участник, чьи условия контракта наиболее выгодны, а цены на товары или услуги минимальны в сравнении с остальными. Это обязательное условие, необходимое для оптимизации бюджета, из которого выделяются деньги.

Согласно законодательству, есть две основные формы размещения государственного заказа:

1. путем проведения торгов (возможные формы: конкурс, аукцион, а также торги на электронной площадке);
2. без проведения торгов (запрос котировок у единственного поставщика).

Наиболее распространенный способ – открытый конкурс. Заказчик размещает извещение о его проведении за 30 дней до момента вскрытия конвертов с заявками на участие. Дата определяется конкурсной документацией. Срок рассмотрения предложений претендентов не может превышать 20 дней. На основании всех данных каждой заявке присваивается порядковый номер по мере убывания выгодности предлагаемых условий. Победителем становится тот, чья заявка получает первый номер.

Конкурс также может быть закрытым. В этом случае заказчик сам выбирает претендентов и направляет им предложение в письменной форме.

Среди тендеров часто встречается и аукционы, в которых победителем становится участник, чья цена на выполнение госзаказа самая низкая. Информация о проведении торгов должна появиться не позднее, чем за 20 дней до окончания подачи заявок на участие. Все претенденты обязаны предварительно зарегистрироваться и получить пронумерованные карточки, которые они будут поднимать в ходе борьбы за право получения госзаказа. Аукцион проводится путем снижения начальной стоимости контракта в размере «шага аукциона» - 5% от общей суммы. Торги также могут быть закрытыми. В этом случае участники не имеют доступа к заявкам конкурентов.

Сегодня аукционы нередко проводятся и в электронной форме. Претенденты проходят аккредитацию у оператора для выхода на площадку в Интернете, после чего подается заявка. Аукцион в сети проходит по аналогии с реальными торгами, только между возможными снижениями цены контракта устанавливается временной интервал, чтобы участники успели оценить ситуацию и сбросить цену. Контракт заключается с претендентом, предложившим наименьшую цену. Оператор направляет победителю

документацию, подписанную усиленной электронной подписью. Благодаря своей легкости и мобильности, форма электронных аукционов все чаще становится выбором заказчика. К примеру, служба записи актов гражданского состояния Астраханской области большую часть заказов размещает именно таким образом. Это обеспечивает быстроту заключения контракта и существенную экономию. Так, в 2016 году служба ЗАГС разместила заказ на услуги предоставления доступа в сеть Интернет во всех филиалах региона. Начальная цена контракта составила 495 205, 34 руб. В процессе торгов удалось снизить ее до 388, 736, 05 руб., сэкономив таким образом свыше 100 тысяч руб.

Еще один способ осуществления госзакупок – запрос котировок. Он наиболее прозрачный и быстрый по срокам (не более недели), поэтому часто используется государственными учреждениями. Путем запроса котировок обычно выбирают поставщика периодической серийной продукции. Заказчик сравнивает предложения, после чего определяет более выгодное. Сумма контракта при данном способе закупки не должна превышать 500 тысяч рублей.

Иногда для государственных нужд может потребоваться товар или услуга, выгодно предложенные или представленные в единственном роде только у одной компании. В этих случаях заказчик работает напрямую с ней. Эта форма называется размещение заказа у единственного поставщика.

При учете всех критериев все же очень важно не допустить «механического» выбора исполнителя. Наряду с ценой контракта и сроками выполнения работ необходимо изучить деловую историю участников, оценить квалификацию и опыт претендентов. Иначе исполнение договора впоследствии может оказаться под угрозой срыва. Так получилось в 2015 году в Астраханской области: региональное министерство строительства и дорожного хозяйства было вынуждено расторгнуть 5 госконтрактов с двумя строительными компаниями. Подрядчики не смогли выдержать обещанный темп работы, поэтому стройки 8 домов специализированного жилищного фонда для детей-сирот остались замороженными, что свидетельствует о прямом влиянии процесса государственных закупок на социальную обстановку в стране и ее субъектах.

Траты на государственные закупки составляют существенную часть расходов бюджетов всех уровней. Нередко контракты заключаются на весьма крупные суммы. Поэтому сегодня эффективность работы системы торгов и поддержка национальных интересов, без сомнения, первоочередные задачи. Для их продвижения делается многое: меняются регламенты, ужесточаются требования. Но, несмотря на многочисленные требования к заключению госконтрактов, эта сфера остается обширным полем для коррупционной деятельности. В основном все нарушения связаны с тем, что представители государственных организаций лоббируют интересы конкретных претендентов на исполнение госзаказа с целью извлечения личной выгоды. Один из последних тому примеров – судебные тяжбы в Тюменской области. Бывший глава Дирекции строительства этого региона обвиняется в получении взятки в размере более 200 миллионов. По версии следствия, он получил ее от представителей немецкой компании, производящей и продающей медицинское оборудование, а также заключил контракт по заведомо завышенной стоимости. Производитель должен был поставить компьютерные томографы в онкологический центр.

Еще одна проблема в сфере государственных закупок – это неоправданные расходы. Когда возможно обойтись меньшими средствами, чиновники тратят необоснованно крупные суммы. Так на официальном портале zakupki.gov.ru. Московский департамент развития новых территорий разместил заказ на аренду девяти автомобилей премиум-класса стоимостью почти 50 миллионов рублей. «Один из них – это Mercedes S63 AMG 4matic с отделкой салона кожей Nappa и деталями из темного глянцевого эвкалипта». Соответственно, оплата аренды подразумевается за счет бюджетных средств.

Получается, практика проведения торгов по-прежнему часто не соответствует стратегии, заложенной в законодательстве. Нередко сфера государственных закупок становится жертвой настоящих мошеннических схем, где бюджет теряет средства даже не единоразово, а регулярно. Систематические нарушения в этой сфере являются серьезным сдерживающим фактором для

развития экономики, что в данном случае приравнивается к угрозе экономической безопасности страны.

Если говорить о разновидностях возможного урона, пренебрежение правилами ведения госзакупок может представлять собой два вида угроз: прямую и косвенную. В первой группе это – изъятие денежных средств из бюджета (реальное или возможное) или низкая эффективность использования этих средств, невыполнение национального проекта, коррупционное взаимодействие между участниками процесса госзакупок, ослабление реальной конкуренции. Угрозы также могут быть косвенными, следующими из ущерба, нанесенного напрямую. К ним относятся деформация управленческой системы, развитие теневых экономических связей и отношений, сдерживание развития звена малого и среднего бизнеса, дискриминация производителей, общая криминализация общества, вынужденное регулярное обращение к аппарату законодательной власти, снижение авторитета государства в глазах общества.

Очевидно, что система обеспечения безопасности в сфере гозакупок нуждается в реформах. Необходимо совершенствовать уровень государственного контроля за расходованием денежных средств в данной области, перекрыть все пути коррупции и другим злоупотреблениям со стороны должностных лиц. Для этого необходимы преобразования в аудиторских методах, а также формирование и использование так называемой независимой экспертизы.

Единая информационная система в сфере закупок сегодня представляет собой совокупность информации содержащейся в базах данных, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, обработку, хранение такой информации, а также ее предоставление с использованием официального сайта единой информационной системы в сети «Интернет». [5]

На сегодняшний день одним из главных факторов эффективности закупок является информационная открытость на всех стадиях закупочной деятельности. Особенно для сферы госзакупок. В основу концепции Федерального закона от

05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» положен принцип эффективности закупок: оказание гражданам государственных и муниципальных услуг в полном объеме, но, прежде всего, с направленностью на экономию бюджетных средств. Данное обстоятельство признается как главный показатель эффективности процедуры. Помимо информации непосредственно о закупках, система содержит реестр контрактов, список недобросовестных поставщиков, библиотеку типовых контрактов, реестры жалоб и банковских гарантий. [2]

Во всем мире, актуальные вопросы регулирования государственных закупок, являются объектом наибольшей заинтересованности законодательных органов, так как покупатель в лице государства напрямую заинтересован в максимальной эффективности процесса закупок. В России меры по совершенствованию системы государственных закупок в России в большей степени направлены именно на борьбу со злоупотреблениями и коррупцией в сфере размещения заказов.

Без информационной открытости госзакупок невозможно добиться выявления нецелевых закупок ещё до их объявления. Могут быть проанализированы заявленные начальные цены и иные условия будущего госконтракта, можно отследить соблюдение закона при выборе поставщика, а также получить данные о надлежащем исполнении государственного или муниципального контракта. Доступные данные о закупочной деятельности госзаказчиков позволяют контролирующим органам проводить анализ и делать выводы в отношении как отдельных закупок, так и в отношении закупочной деятельности в целом. [1]

На сегодняшний день автор выявил ряд проблем, связанных с налоговой системой Российской Федерации, приведу несколько из них:

1. Сейчас, главный Сайт zakupki.gov.ru пока справляется с многократным увеличением трафика, несмотря на то, что при его разработке такие объемы не предполагались, однако многие пользователи сталкиваются с проблемами при

пользовании сайта, не загружается информация, не работают некоторые ключевые функции, пользователи жалуются на постоянные технические сбои, трудности с регистрацией и размещением информации о закупках.

2. Недостаточное развитие информационных технологий в целом в стране, не высокий уровень качества имеющейся правовой базы, такие проблемы как недостаточный контроль процесса исполнения контракта, откаты в системе логистики государственных закупок, не установлены строгие правила и требования к квалификации участников закупочного процесса.

3. Наличие посредников в процессе логистической деятельности, увеличивающих конечную стоимость выполнения госзаказа.

Решением проблем, как считаю я, послужит:

1. Совершенствование системы, анализ ошибок, допущенных как на стадии проектировки так и в процессе работы, учет пожеланий пользователей. Одна из основных проблем, так как невозможность разместить госзаказ ведет к остановке закупочного процесса, что может повлиять на работоспособность заказчиков. Посредством сайта закупаются, в частности, медицинские препараты, оборудование, а также продукты питания для больниц.

2. Должна проводиться работа по совершенствованию системы государственных и муниципальных закупок. Для расширения конкуренции при осуществлении закупок и повышения эффективности расходования бюджетных средств. Организация консультационно-разъяснительных работ среди предпринимательского сообщества и заказчиков по вопросам осуществления закупок в соответствии с федеральным законодательством.

3. Активное внедрение новых технологии в организации всей системы логистики государственных закупок, в том числе при проведении процедур обработки и выбора поданных заявок. Реализация в практической деятельности оптимальных логистических цепей поставок. Создание логистической системы, имеющую специализированную организационную структуру управления государственными закупками.

Также одной из мер совершенствования системы государственных закупок является ужесточение ответственности для чиновников и иных ответственных лиц, в том числе и уголовной, за нарушения, выявленные при расходовании бюджетных средств в процессе выполнения госзакупок.

Таким образом, в данном пункте были рассмотрены проблемы информационной системы государственных закупок и приведены возможные пути их решения. Эти вопросы остаются актуальными в данное время.

Глава 3 Пути развития системы государственных закупок

3.1 Необходимость модернизации нормативно-правовой базы системы государственных закупок

Анализ существующих нормативных правовых актов в сфере государственных закупок показывает, что в них отсутствуют определения основных категорий, раскрытие которых помогло бы сформировать единый терминологический аппарат в данной сфере. Так, понятие «государственные нужды», содержащееся в законе № 44-ФЗ, не раскрывает сути таких нужд, а лишь закрепляет источник их финансирования. Отсутствие изначального правового понимания первоосновы государственных нужд не позволяет оценить эффективность обеспечения, правомерность расходования средств бюджета на оплату государственных контрактов [6]. Существенная часть положений законодательства в сфере контрактной системы сформулирована неопределенно, что затрудняет их применение участниками закупочных процессов.

Нормативное правовое регулирование отношений в сфере государственных закупокпроизводится на принципе единства законодательной и иной нормативной базы, являющегося производным от принципа правового государства, провозглашенного вКонституции Российской Федерации. Данный принцип обязывает получателей бюджетных средств, выступающих в качестве государственных заказчиков, руководствоваться законодательством Российской Федерации при разработке нормативных актов.

Значительным шагом на пути к созданию механизма исполнения принципа единства законодательной и иной нормативной базы стало общественное обсуждение и раскрытие федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов [12]. Однако проекты нормативных правовых актов в части расходов бюджетов на оплату государственных контрактов федеральными органами исполнительной

власти могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти. В то же время под действие данного механизма и вовсе не подпадают проекты федеральных законов по вопросам федерального бюджета, бюджета государственных внебюджетных фондов и их исполнения, а такжепроекты нормативных правовых актов, предусматривающих предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов [11]. По мнению автора, проекты законодательной базы, касающейся финансового обеспечения федеральными органами исполнительной власти реализации государственных контрактов, должны быть включены в перечень обязательных для общественного обсуждения и раскрытия.

Реализация указанного принципа подразумевает достижение высокого уровня развития институтов правоприменительной практики. Неминуемый изъян федеративного устройства России проявляется в особенно низком качестве правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации.

В условиях сложного социально-экономического положения, сложившегося в России под воздействием западных санкций, последовавших за этим ответных мер правительства и значительного удешевления энергоресурсов, ярко обнажились структурные проблемы отечественной экономики. Отчетливо обозначилась сильная зависимость бюджета от нефтегазовых доходов, которые составляют более 40% доходов федерального бюджета. [1] Вместе с тем остро стал вопрос выполнения всей совокупности социальных обязательств государства перед населением, что требует экономного распределения средств федерального бюджета на другие нужды. Выполнение задачи рационального освоения средств бюджета во многом связана с эффективным исполнением государственных закупок продукции для нужд госорганов. Проблемы в сфере организации системы логистики государственных закупок уже затрагивались автором [5], а также в работах многих отечественных исследователей, таких как И.И. Смотрицкая, Н.В. Афанасьева, А.Ю. Гущин. Стоит отметить, что задача совершенствования

системы государственного заказа на товары и услуги с ориентацией на стимулирование развития отечественной экономики и обеспечением необходимого уровня соответствия предмета заказа имеющимся требованиям субъектов процесса госзаказа является актуальной и имеет большое социально-экономическое значение.

В период дефицита финансовых и иных ресурсов, а также отсутствия серьезных намерений со стороны игроков российского рынка в сфере реализации значимых инвестиционных и инфраструктурных проектов, эффективность сможет продемонстрировать механизм государственного стимулирования долгосрочного развития по средствам продуманного планирования управлением государственным заказом. В широком смысле государственный заказ можно определить, как заказ на поставку продукции, выполнения работ и оказания услуг, направленный на удовлетворение потребностей властей различных уровней. [7] Госзакупки обеспечивают реализацию государственных функций, направленных на оптимизацию управленческого процесса, сокращение расходов, рационального управления финансовыми потоками. Стоит отметить, что опыт развитых стран наглядно показывает, что госзаказ месте с оптимальным механизмом трансфера технологий становится одним из важных инструментов государственного стимулирования научно-технического развития. Исполнение государственного заказа в тяжелых экономических условиях, в которых пребывает российская экономика, может стать потенциальным источников роста деловой активности, обеспечивая присутствие на рынке платежеспособного спроса, обеспеченного бюджетными средствами. Подобное стимулирование позволит пережить сложные времена ряду отечественных предприятий, задействованных в системе обеспечения государственных нужд. Стоит понимать, что «сфера госзаказа является системообразующим элементом, через который происходит трансферт (движение) финансовых потоков в различные сектора экономики». [6, с. 204] Поэтому от эффективности функционирования логистической системы государственного заказа напрямую зависит успешность развития всего

государственного сектора российской экономики. При этом эффективность удовлетворения публичных потребностей также выступает в качестве одного из существенных показателей так называемого «широкого понятия эффективности» государства. [3, с. 36]

Однако, система логистики государственных закупок в Российской Федерации, как и в любой другой стране, не лишена недостатков и требует дальнейшего совершенствования. Среди ключевых недостатков имеющийся системы можно выделить:

-во-первых, неэффективное освоение и расходование бюджетных средств в процессе реализации государственного заказа, что выражается в огромных хищениях из бюджетов различных уровней, о которых довольно часто сообщают как отечественные, так и иностранные СМИ;

-во-вторых, чрезмерный и большой вес ценового критерия при выборе и оценивании поданных заявок, сравнение вариантов в ущерб важным критериям функциональности и уровня качества, без должного учета квалификации участников системы логистики госзакупок;

-в-третьих, недостаточно проработанная правовая основа осуществления государственных закупок, что, тем не менее, в значительной степени исправлено с вступлением в силу нового Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд” [2], определяющего сферу государственных закупок;

-в-четвертых, наличие серьезных проблем в сфере государственного заказа на инновационные виды продукции, выражающихся в отсутствие особенных процедур размещения заказа на научно-техническую и инновационную продукцию и малых сроках рассмотрения и отбора проектов, что осложняет заключение долгосрочных контрактных соглашений на осуществление НИОКР;

-в-пятых, не определена методология обоснования плана закупок продукции для удовлетворения публичных нужд государства, отражающая

«приоритеты социально-экономического, научно-технического и инновационного развития страны» [4, с. 227], что создает вероятность реализации неэффективных закупок и проведения различных коррупционных схем, особенно при отсутствии развитой конкуренции на рынке.

Также необходимо обозначить и основные позитивные сдвиги в развитии системы государственных закупок, среди которых особенно важно выделить положительные изменения в законодательной сфере:

а) введения механизма общественного контроля госзакупок;

б) принятие норм-принципов, среди которых: принцип прозрачности информации о государственных закупках, принцип открытости системы, стимулирование развития инноваций, принцип свободной конкуренции;

в) введение на уровне федерального законодательства условия обязательного планирования закупок для государственных нужд вместе с усилением самостоятельности заказчиков и уровня их ответственности;

г) общее повышение внимания к инновационным видам продукции при выработке плана госзакупок.

Итак, можно отметить, что нормативно-правовая база в сфере государственных закупок развивается в правильном направлении, также большое внимания уделяется дальнейшему развитию электронных видов проведения аукционов и развитию информационных технологий в целом, что обеспечивает публичность и открытость проведения мероприятий закупок. Активное внедрение новых технологии необходимо продолжать в организации всей системы логистики государственных закупок, в том числе при проведении процедур обработки и выбора поданных заявок. Тем не менее, как уже отмечалось выше, российская система государственных закупок обладает рядом структурных и глобальных недостатков, серьёзно препятствующих достижению полного удовлетворения публичных нужд. Поэтому требуется незамедлительное принятие решений по совершенствованию данной системы как организационного, так и правового характера. Среди подобных мер, по мнению автора, можно выделить:

1. Активная и результативная борьба с коррупционной составляющей и, так называемой, практикой откатов в системе логистики государственных закупок по средствам обеспечения максимальной прозрачности проведения торгов и строжайшего соблюдения регламента процедуры.

2. Установление строгих правил и требований к квалификации участников закупочного процесса, запрет на участие в данном процессе всех юридических лиц, зарегистрированных в офшорных зонах и на иных территориях, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения. Подобная поправка, кстати, уже внесена в новую, еще не вступившею в силу редакцию соответствующего федерального закона.

3. Ужесточение ответственности для чиновников и иных ответственных лиц, в том числе и уголовной, за нарушения, выявленные при расходовании бюджетных средств в процессе выполнения госзакупок. При этом необходимо не забывать и о разработке оптимальных механизмов управления рисками, в том числе и контроле за процессом исполнения контракта.

4. Расширение прав и возможностей для участия в государственных закупках субъектов малого предпринимательства, а также разумное снятие различных перепон информационного и административного характера, что позволит задействовать малых предпринимателей и повысить конкуренцию среди участников.

5. Реализация в практической деятельности оптимальных логистических цепей поставок, исключающих излишних элементов (посредников), увеличивающих конечную стоимость выполнения госзаказа. Требуется создание логистической системы, имеющую специализированную организационную структуру управления государственными закупками, что определено потребностью в формировании единого экономического пространства государственных закупок, осуществления скоординированной политики в удовлетворения публичных нужд.

6. Определение отличных от обычных правил и процедур на заказ инновационных видов продукции, увеличивающих роль критериев качества и новизны до уровня основополагающих.

7. Дальнейшее развитие электронных систем коммуникации при проведении закупок, что позволит снизить представительские издержки и обеспечит равные возможности для различных участников.

Таким образом, разумное расходование бюджетных средств на удовлетворение государственных нужд, не только выполняет свою искомую цель, но и приносит положительный мультипликационный эффект, который можно сравнить по своему экономическому эффекту с разумным инвестированием в развитие отечественной экономики, при котором гарантированный полученный доход будет выражаться в увеличении налоговых поступлений в связи с ростом деловой активности предприятий, как непосредственно занятых в выполнении государственного заказа, так и их партнеров. В тоже время, современный госзаказ становится не только эффективным инструментом управления бюджетными средствами, но и механизмом, стимулирующем развитие различных отраслей экономики России и отвечающем требованиям рыночной экономики, что позволяет использовать его в целях умеренного протекционизма. Выполнение госзаказа требует создания и поддержания эффективной организации системы логистики государственных закупок, выражающейся в тесном взаимодействии закупочной, поставочной и складской деятельности, а также всех участников этого процесса в рамках, определенных законодательными актами.

3.2 Совершенствование системы государственных закупок

На сегодняшний день одной из наиболее серьезных проблем Российской экономики является проблема коррупции и незаконного получения доходов лицами, занимающими государственные и муниципальные должности. По оценкам экспертов объем российского рынка коррупции составляет порядка 300

миллиардов долларов в год. Из них 90% средств приходится на сферы, связанные с госсектором и распределением бюджетных средств [1].

Основной схемой преступной легализации доходов, полученных из бюджетных средств, в особо крупных размерах считается недобросовестное применение контрактной системы в сфере закупок. Неоднократно независимыми аналитиками, осуществляющими свою деятельность в области контроля государственных закупок, устанавливалось, что в закупочных процедурах, потенциально направленных на отмывание денежных средств, участие принимают одни и те же субъекты предпринимательской деятельности, которые постоянно выигрывают проводимые в рамках этих закупок конкурсы, аукционы, котировки, как на поставку товаров, оборудования, так и на выполнение работ, оказание услуг. С компаниями, признанными победителями, заключаются государственные контракты, по которым им перечисляются колоссальные суммы, причем порой эти компании никакого отношения ни к работам, ни к поставкам не имеют. Суммы, указываемые в таких контрактах, как правило, завышены в 6-7 раз по сравнению с рыночной стоимостью. После этого эти компании закупают оборудование и товары у завода-производителя по рыночной цене, поставляют государственному предприятию, а разницу средств перечисляют на фиктивные предприятия. В конечном счете деньги с последних компаний снимаются наличными.

Однако какой бы ни была схема незаконной легализации доходов в сфере государственных закупок, всё сводится к тому, чтобы искусственно ограничить круг потенциальных участников. Такие ограничения могут создаваться включением необоснованно завышенных требований к срокам поставки товаров, к срокам организации оказания услуг, к квалификации сотрудников, наличию лицензии на вид деятельности, работы по которому по каким-то причинам привязали к основной закупке и т. п.

Рассмотрим случай, при котором муниципальное бюджетное учреждение (МБУ) публикует закупку, по которой желает получить услугу телефонной связи и услугу по предоставлению доступа в сеть Интернет. С первого взгляда по

данному заказу не возникает никаких вопросов, однако при детальном изучении заказа становится понятно, что МБУ требует предоставить технологически и функционально не связанные между собой услуги, что запрещается частью 3 статьи 17 Федерального закона N 135-ФЗ «О защите конкуренции» [2].

Компания, не имеющая возможности предоставить телефонную связь (ввиду отсутствия соответствующей лицензии), но при этом готовая предоставить услугу доступа к сети Интернет, направляет МБУ запрос на разъяснения положений документации с целью выяснить, на каком основании МБУ включает в закупочную документацию требования, противоречащие действующему законодательству. И, как это бывает часто, получает необоснованный ответ, либо вообще не получает ответа на свой запрос. В соответствии с российским законодательством компания имеет право обратиться в контрольный орган в сфере государственного заказа (в настоящее время функции контрольного органа выполняют Управления Федеральной антимонопольной службы субъектов РФ) с жалобой на неправомерные действия заказчика [3], однако зачастую останавливается на этом этапе, не желая ввязываться в длительную и по своей сути непростую процедуру. Составление жалобы в УФАС требует соблюдения определенного формата, а значит, подразумевает выделение дополнительного рабочего времени или даже привлечения сторонних организаций. Для компаний, расположенных в отдаленных от районного центра субъектах РФ, к тому же встает вопрос покрытия транспортных расходов. Коммерческим структурам часто проще отказаться от участия в конкурсе или аукционе, чем «вести борьбу» с недобросовестным заказчиком. В результате компании, закрывающие глаза на противоречия законодательству РФ в закупочной документации, часто сами того не подозревая, оказываются «кормильцами» преступников, легализирующих свои доходы.

Для того чтобы избежать возникновения подобных ситуаций, необходимо на законодательном уровне изменить порядок подачи жалобы в контрольные органы, сделать его более простым и доступным. Наилучшим вариантом

создания упрощенных условий была бы организация ресурса в сети Интернет на портале УФАС субъекта РФ (например, для Красноярского края это может быть сайт http://krsk.fas.gov.ru/), на который компании, участвующие в государственных и муниципальных закупках, могли бы направлять ссылки на проводимые закупочные процедуры, сформированные в Единой информационной системе на сайте http://zakupki.gov.ru, с указанием причины несоответствия требованиям законодательства РФ.

Со стороны контрольного органа, в свою очередь, необходимо назначить ответственных лиц, возможно даже, сформировать соответствующий отдел, который бы самостоятельно оценивал правомерность действия (бездействия) заказчика на основе полученных от компаний данных и выдавал предписания заказчикам устранить несоответствия, либо, в случае признания действий заказчика правомерными, направлять компаниям-подателям жалобы через ту же систему отказ от принятия жалобы.

В целях ограничения поступления нежелательных сообщений (СПАМа, пустых или бессмысленных сообщений) в службу контрольного органа доступ к сервису следует организовать с использованием электронной подписи по аналогии с электронными торговыми площадками. Это вполне оправдано, так как бóльшая часть закупочных процедур проводится в форме электронных аукционов, а значит, применение электронной подписи не усложнит процесс подачи жалобы.

Таким образом, реализация предложенного сервиса и его законодательное подкрепление позволит не только упростить процесс подачи жалобы, но и сократить расходы компаний, повысить эффективность деятельности контрольного органа в сфере закупок и в конечном счете приведет к ограничению нарушений, связанных с легализацией доходов, полученных преступных путем.

В числе главных новаций Федерального закона № 44-ФЗ – введение института участия общественности в процессе закупок для государственных и муниципальных нужд [1]. Общественный контроль включает любые активные

действия социума, способствующие улучшению ситуации в закупочной области. Речь идет о краудсорсинге как новом способе воздействия на государство и учете со стороны государства общественных потребностей социума.

Данный термин образован соединением двух самостоятельных слов «crowd» («толпа») и «sourcing» («использование ресурсов») и был введен в 2006г. английским журналистом Джеффом Хау в контексте решения общественно значимых задач силами множества добровольцев, координирующих при этом свою деятельность с помощью информационных технологий [6; с. 10].

Элементы краудсорсинга в настоящем актуализированы в системе государственного управления в России. Речь, в частности идет о краудсорсинг-проектах правительства Москвы: по состоянию на 01.11.2016г. реализовано 11 проектов; в них приняли участие 125245 жителей; в ходе проектов подано более 80000 идей, из которых экспертами для дальнейшей проработки отобрано около 1600 идей. Среди проектов, реализованных в 2016г.: «Активное долголетие», «Новая платформа», «Детские поликлиники» [7]. Кроме того, на портале «Открытое правительство» статус «открытый» имеют ряд важнейших вопросов и сфер прямого и косвенного участия государства в общественной жизни: деятельность госкомпаний, бюджет и организация бюджетного процесса, государственные программы, государственные услуги и закупки.

Действительно, государственные закупки – сфера, где обращается колоссальный объем финансовых ресурсов. Качество исполнения, а также прозрачность финансовых схем может гарантировать тот факт, что нужды населения удовлетворены. Именно максимально активные граждане в рамках института общественного контроля должны дисциплинировать заказчиков на всех стадиях планирования госзакупок, ориентируясь на справедливую критику.

Так, антикоррупционная гражданская позиция объединила 5 тыс. активистов в проект Общероссийского национального фронта (ОНФ) «За честные закупки», запущенный в сентябре 2013г. Граждане занимаются борьбой с коррупцией, расточительством и неэффективным использованием бюджетных

средств в сфере госзакупок и закупок госкомпаний. Результатом работы проекта стала отмена и устранение нарушений в государственных закупках на 227 млрд. руб. При этом, на закупках предметов роскоши, автомобилей, чартерных перелетов и дорогой мебели удалось сэкономить порядка 20 млрд. руб. [8]

Цели общественного контроля официально изложены в части 2 статьи 102 отмеченного выше Закона №44-ФЗ и сводятся к предупреждению и выявлению нарушений требований российского законодательства в области контрактной системы, содействию ее развитию и совершенствованию. В свою очередь, общественное участие в планировании и осуществлении закупок можно разделить на две формы: участие в обязательном общественном обсуждении закупок и осуществление собственно общественного контроля.

Обязательному общественному обсуждению подлежат не все закупки, а только признанные наиболее важными (закупки свыше 1 млрд. рублей). Данный факт, а также собственно последовательность обсуждения зафиксированы в Постановлении Правительства РФ от 22 августа 2016 года № 835 [2]. Исключением признаются случаи закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); реализации государственного оборонного заказа; проведения повторного конкурса, электронного аукциона, запроса котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

Обращаясь к статистическим материалам, следует отметить, что общий объём закупок, прошедших такое обсуждение, в 2015 году составил более 1 трлн. рублей, но лишь по закупкам с совокупной стоимостью около 30 млрд. рублей по итогам обсуждений были внесены изменения в документацию, причём в основном они носили технический характер.

По состоянию на 01.11.2016г. Комитетом по регулированию контрактной системы в сфере закупок Волгоградской области на обязательное общественное обсуждение вынесено 6 направлений деятельности:

Строительство 0-й Продольной магистрали (рокадной дороги) с примыканием автомобильных дорог по ул. им. Калинина в Ворошиловском

районе и ул. Химической в Центральном районе Волгограда (1 732 870 350,00 руб.; Электронный аукцион);

Оказание автотранспортных услуг для оказания скорой медицинской помощи в 2016-2020 г.г. (1 549 125 480,00 руб.; открытый конкурс);

Выполнение комплекса работ по строительству объекта: «Водоочистные сооружения Краснооктябрьского района г. Волгограда. Проектирование и реконструкция сооружений с увеличением производительности до 200 тыс. куб. м/ сут. (реконструкция системы обеззараживания и реагентного хозяйства, модернизация технологии водоподготовки)» (**2 295 395 726,64 руб.; о**ткрытый конкурс);

Оказание услуги финансовой аренды (лизинга) автобусов, работающих на газомоторном топливе, в количестве 72 единиц в 2015-2018 годах (1 103 088 000,00 руб.; электронный аукцион);

Реконструкция автомобильной дороги «Шоссе Авиаторов» от международного аэропорта Волгоград до ул. Историческая («Самарский разъезд») (**2 450 950 850,00** руб.; электронный аукцион);

Выполнение работ по строительству объекта «Берегоукрепление правого берега р. Волга в г. Волгограде» (2 817 051 485,78 руб.; открытый конкурс) [12].

Законом №44-ФЗ не ограничивается круг участников обсуждения, в котором может принять участие любой желающий как на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок, так и на специальных очных слушаниях [3; с. 84]. Результатами обязательного общественного обсуждения закупок могут быть изменения в планах и планах-графиках закупок, в документации о закупках или даже отмена закупки. С другой стороны, хотя среди субъектов, имеющих право на осуществление общественного контроля, обозначены граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц, специальные права в этой области установлены только для общественных контролеров - общественных объединений (общественных организаций, движений, фондов, учреждений, органов общественной самодеятельности,

политических партий) и юридических лиц, но не для граждан [13]. Права общественных контролеров следующие:

подготовка предложений по совершенствованию законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок;

осуществление независимого мониторинга закупок и оценки эффективности закупок;

обращение от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях заказчика, уполномоченного органа/учреждения, комиссий по осуществлению закупок, контрактных управляющих признаков состава преступления;

направление заказчикам запросов о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов;

обращение от своего имени в государственные и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю в соответствии с 44-ФЗ;

обращение в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством РФ [1].

Объективно, что положение об общественном контроле, закрепленное в отмеченном ранее Законе, является следствием длительного мониторинга работы системы госзакупок, в том числе и с целью выявления нарушений. Так, исследования проводились НП «Информационная культура», Национальная ассоциация институтов закупок (НАИЗ), Высшей школой экономики (ВШЭ) [10].

Перманентный мониторинг сверхдорогих госзакупок на протяжении последних лет позволил НАИЗ выделить наиболее распространенные способы ограничения конкуренции в данной сфере, а именно:

размещение не всех необходимых документов, мешающее потенциальному поставщику получить полное представление о закупке;

установка сжатых, нереалистичных сроков поставки продукции;

установка в проекте контракта незаконного требования о выполнении работы исключительно собственными силами, без привлечения субподрядчиков.

Идентифицированы типовые случаи искажения информации - замена кириллических букв на аналогичные по написанию латинские, опечатки и грамматические ошибки в ключевых словах, замена букв на похожие по написанию цифры, использование тире в корне слова или разделение букв в словах лишними пробелами. В результате, по официальной базе данных невозможно найти информацию о закупке [11].

Важной проблемой остаются закупки у единственного поставщика. Институт единственных поставщиков первоначально формировался применительно к естественным монополиям, которые работают на неконкурентном рынке. В настоящем единственные поставщики стали захватывать власть на конкурентных рынках, в частности, на рынках топлива и лёгкой промышленности [4; с. 156]. Согласно данным Счетной Палаты РФ, более 70% крупных контрактов (свыше 1 млрд. рублей) заключаются с единственным поставщиком. Если в 2015г. закупки у единственного поставщика составляли порядка 18%, то за год они увеличились до 21% [9]. В этой связи актуален вопрос о проведении инвентаризации и вводе единственных поставщиков обратно в конкурентное поле, о качественной общественной экспертизе, которая позволит увеличить долю конкурентных закупок, их экономическую эффективность.

Наконец, важной проблемой является также недостаточный уровень конкуренции участников системы госзакупок [5; с. 217]. В закупках на сумму свыше 500 млн. рублей среднее количество участников в 2015 году составило всего 1,3, а снижение стартовой стоимости - 1,5–3,5%. Основные рынки надёжно закреплены за устоявшимися поставщиками.

В системе самого общественного контроля также следует выделить ряд проблем, а именно:

безынициативность общественных организаций. В обсуждениях участвовали специально приглашенные лица, поддерживающие конкретную

закупку, «разовые» общественники, проверяющие определенную документацию, поставщики-конкуренты, анонимно высказывающиеся против определенного заказчика или закупки;

неудобство текущей статистики общественных обсуждений, размещенной на официальном сайте (не разделены экспертные и технические комментарии (публикация протоколов, сведения о месте слушания));

отсутствие норм размещения информации (документы выкладываются в многотомных архивах с произвольными названиями и в произвольных форматах), что осложняет работу эксперта;

неурегулированность сроков и мест проведения общественного обсуждения.

Заключение

Эффективность государственных закупок является основополагающей проблемой управления государственными ресурсами.

Утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 08 декабря 2011 г. №2227-р Стратегия инновационного развития Российской Федерации до 2020 года предусматривает возможность наиболее широкого использования потенциала государственных закупок как инструмента стимулирования инновационной активности в Российской Федерации. Рост интереса к государственным закупкам как инструменту реализации инновационной стратегии, как отдельных государств, так и отдельных институтов наблюдается и за рубежом. Европейские исследователи и политики активно изучают вопрос использования государственных закупок как инструмента стимулирования инноваций, совершенствования правового обеспечения и практики государственных закупок [1, 12]. Так, в США с середины 20 в. Государственные закупки инновационной продукции в рамках контрактной системы используются в качестве ключевого инструмента реализации инновационной политики, особенностью которой является ее преимущественная ориентация на разработку технологий и инновационной продукции для военных нужд. Государственный спрос на технологии и инновации, в свою очередь, привел к появлению новых отраслей, таких как Интернет и связанные с ним информационно-телекоммуникационные технологии, навигационная система GPS, спутниковые технологии, медицинская диагностика и терапия. В качестве яркого примера можно привести реализацию военного проекта США Bioshield.

Дж. Стиглиц, лауреат нобелевской премии, в своих работах говорил о взаимоотношениях государства и общества, называя их взаимодополняющими. Ему принадлежит идея так называемого «вторичного изобретения государства», согласно которой государство должно быть более отзывчивым, должно предупреждать проблемы и корректировать их, и только тогда оно будет эффективным, таким образом, подчеркивая то, что работа государства должна

быть планомерной, должна быть система сдержек и противовесов [4, 12]. Тем самым Дж.Стиглиц указал на необходимость модернизации институциональной базы экономического развития, а именно защита конкуренции, прав собственности и рыночных институтов. Что касается модернизации в РФ, то хотелось бы сказать, что при президенте РФ на сегодняшний день созданы уже две комиссии: комиссия по модернизации и комиссия по высоким технологиям и инновациям. В России инновационное развитие напрямую связывают с высокими технологиями, ставя их в прямую зависимость друг от друга, несмотря на то, что, с нашей точки зрения, высокие технологии это всего лишь средство достижения целей инновационного развития государства. Ведь под инновационным развитием государства рассматривается также и решение каких-либо социальных, экологических и т.д. проблем.

Государственные и муниципальные нужды связаны с необходимостью решать определенные вопросы на уровне страны и ее субъектов. Это могут быть самые разные товары и услуги, начиная с канцелярских принадлежностей и заканчивая транспортом и строительными работами. Часто под госзакупками понимают только те ресурсы, которые впоследствии используются именно органами власти. Однако, государственные заказы – это неотъемлемая часть реализации многочисленных госпрограмм в сферах здравоохранения, социальной защиты населения, жилищно-коммунального хозяйства и т.д.

Роль государственных закупок возрастает с ежегодным увеличением ассигнований, выделяемых на нужды страны. К примеру, в 2015 году на госзаказы из бюджетов всех уровней было потрачено свыше 6,5 триллионов рублей. Система госзакупок – постоянно активное звено экономических процессов, тем более во времена кризиса, так как государство всегда остается одним из самых платежеспособных заказчиков. Именно поэтому госзаказ представляет большой интерес для любого предприятия, особенно для субъектов малого и среднего бизнеса. Как для опытных, так и для начинающих предпринимателей возможность работать по государственным контрактам – это шаг к развитию собственного дела, гарантирующий стабильность и

своевременную плату. В свою очередь, сектор малого и среднего предпринимательства имеет огромное значение для экономики отдельных регионов. С появлением новых игроков на рынке создаются дополнительные рабочие места, увеличиваются объемы налоговых поступлений в бюджеты, расширяется перечень товаров и услуг, предлагаемых потребителю. Такая динамика в экономическом пространстве и обеспечивает поддержание национальной экономики.

Сегодня в России 5 операторов, предоставляющих площадки для проведения торгов. Самих же платформ, на которых заказчики осуществляют закупки, более 150. Министерство экономического развития страны выступило с инициативой объединить все площадки в одну, что, по мнению чиновников, сделает процесс торгов еще более удобным и прозрачным. Пока, согласно законодательству, заказчик имеет право выставить свой заказ на одной из существующих электронных платформ.

Вне зависимости от возможной ценности заявленного заказа, процедура его размещения и выбор исполнителя должны соответствовать нескольким критериям. В первую очередь, борьба за получение госзаказа должна проходить в условиях реальной конкуренции. Для этого необходимо поставить потенциальных исполнителей в равные условия, а также обеспечить одинаковой информацией. Кроме того, все сведения по госзакупке и действия, связанные с ней, должны отражаться в отчетности, то есть, фиксироваться документально. Немаловажно и то, что аналогичные данные должны быть доступны всем желающим. Государственный заказчик обязан публиковать информацию на сайте госзакупок и предоставлять ее средствам массовой информации для обнародования. Помимо этого, на этапе передачи госзаказа участнику торгов представители государственной организации должны указать в документах, почему отдали предпочтение тому или иному исполнителю. Согласно требованиям, предъявляемым к процессу проведения госзакупок, среди всех претендентов выбирается тот участник, чьи условия контракта наиболее выгодны, а цены на товары или услуги минимальны в сравнении с остальными.

Это обязательное условие, необходимое для оптимизации бюджета, из которого выделяются деньги.

Согласно законодательству, есть две основные формы размещения государственного заказа:

- путем проведения торгов (возможные формы: конкурс, аукцион, а также торги на электронной площадке);
- без проведения торгов (запрос котировок у единственного поставщика).

Наиболее распространенный способ – открытый конкурс. Заказчик размещает извещение о его проведении за 30 дней до момента вскрытия конвертов с заявками на участие. Дата определяется конкурсной документацией. Срок рассмотрения предложений претендентов не может превышать 20 дней. На основании всех данных каждой заявке присваивается порядковый номер по мере убывания выгодности предлагаемых условий. Победителем становится тот, чья заявка получает первый номер.

Конкурс также может быть закрытым. В этом случае заказчик сам выбирает претендентов и направляет им предложение в письменной форме.

Среди тендеров часто встречается и аукционы, в которых победителем становится участник, чья цена на выполнение госзаказа самая низкая. Информация о проведении торгов должна появиться не позднее, чем за 20 дней до окончания подачи заявок на участие. Все претенденты обязаны предварительно зарегистрироваться и получить пронумерованные карточки, которые они будут поднимать в ходе борьбы за право получения госзаказа. Аукцион проводится путем снижения начальной стоимости контракта в размере «шага аукциона» - 5% от общей суммы. Торги также могут быть закрытыми. В этом случае участники не имеют доступа к заявкам конкурентов.

Сегодня аукционы нередко проводятся и в электронной форме. Претенденты проходят аккредитацию у оператора для выхода на площадку в Интернете, после чего подается заявка. Аукцион в сети проходит по аналогии с реальными торгами, только между возможными снижениями цены контракта

устанавливается временной интервал, чтобы участники успели оценить ситуацию и сбросить цену. Контракт заключается с претендентом, предложившим наименьшую цену. Оператор направляет победителю документацию, подписанную усиленной электронной подписью. Благодаря своей легкости и мобильности, форма электронных аукционов все чаще становится выбором заказчика. К примеру, служба записи актов гражданского состояния Астраханской области большую часть заказов размещает именно таким образом. Это обеспечивает быстроту заключения контракта и существенную экономию. Так, в 2016 году служба ЗАГС разместила заказ на услуги предоставления доступа в сеть Интернет во всех филиалах региона. Начальная цена контракта составила 495 205, 34 руб. В процессе торгов удалось снизить ее до 388, 736, 05 руб., сэкономив таким образом свыше 100 тысяч руб.

Еще один способ осуществления госзакупок – запрос котировок. Он наиболее прозрачный и быстрый по срокам (не более недели), поэтому часто используется государственными учреждениями. Путем запроса котировок обычно выбирают поставщика периодической серийной продукции. Заказчик сравнивает предложения, после чего определяет более выгодное. Сумма контракта при данном способе закупки не должна превышать 500 тысяч рублей.

Иногда для государственных нужд может потребоваться товар или услуга, выгодно предложенные или представленные в единственном роде только у одной компании. В этих случаях заказчик работает напрямую с ней. Эта форма называется размещение заказа у единственного поставщика.

При учете всех критериев все же очень важно не допустить «механического» выбора исполнителя. Наряду с ценой контракта и сроками выполнения работ необходимо изучить деловую историю участников, оценить квалификацию и опыт претендентов. Иначе исполнение договора впоследствии может оказаться под угрозой срыва. Так получилось в 2015 году в Астраханской области: региональное министерство строительства и дорожного хозяйства было вынуждено расторгнуть 5 госконтрактов с двумя строительными компаниями. Подрядчики не смогли выдержать обещанный темп работы, поэтому стройки 8

домов специализированного жилищного фонда для детей-сирот остались замороженными, что свидетельствует о прямом влиянии процесса государственных закупок на социальную обстановку в стране и ее субъектах.

В целях определения понятия торги, рассмотрим определения термина торги, которые определяют современные исследователи и законодательство.

Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — ГК РФ), в частности статья 447, определяющая, что договор, если иное не вытекает из его существа, может быть заключен путем проведения торгов, не раскрывает содержание понятия «торги».

«ГОСТ Р 51303-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Торговля. Термины и определения» определяет торги (тендер), как форму торговли, характеризующуюся заключением на торгах договора купли-продажи с победителем, предложившим условия, наиболее полно отвечающие требованиям организаторов конкурса (тендера).

Беляева О.А., характеризуя торги как специальную процедуру, посредством которой заключается договор, указывает на отличие ее от торга между единичным покупателем (заказчиком) и продавцом (подрядчиком), выражающееся в возможности изменять цену предлагаемых товаров (работ, услуг), используя механизм конкуренции между многочисленными претендентами. Кроме того, торги — это специальная юридическая процедура, опосредующая процесс предоставления какого- либо права, включая право на заключение договора [3].

Л.Ф. Гатаулина определяет торги, как специфический способ заключения гражданско-правового договора, преследующим цель выявления претендента, способного предложить максимально высокую цену (аукцион) или другие наилучшие условия договора (конкурс) и тем самым с большей вероятностью удовлетворить интересы, как организатора торгов, так и победителя [4].

Фоминых О.М. определяет торги, как специальный способ заключения договора, позволяющий организатору торгов выбрать наиболее выгодные условия благодаря конкуренции между, как минимум, двумя контрагентами [11].

Андреева Л.В. рассуждая над сущностью торгов для государственных нужд, определяет их, как систему, состоящую из нескольких элементов, которые взаимосвязаны и функционирование их подчинено единой цели — удовлетворению государственных нужд. Государственные нужды — это потребности в товарах, работах, услугах, необходимые для осуществления функций и полномочий государства и государственных заказчиков [1]. Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе) закупки определяются, как совокупность действий, направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка охватывает весь спектр действий поставщика и контрагента от определения поставщика до исполнения обязательств по договору.

Таким образом, рассмотрев вышеизложенные определения, можно определить две функции торгов: экономическую и юридическую. При чем первая заключается в установлении цен на товар, а вторая — как способ заключения договора [2].

В рамках подготовки торгов определяется цена товаров, работ или услуг. Под ценой договора понимается размер денежных средств, подлежащих уплате одним участником договора другому [7], согласованная между продавцом и покупателем в ходе заключения договора [5].

Экономическая природа формирования цены предусматривает: нижний предел цены, ниже которого продавец не может снизить цену и продать товар, т. г. полученный от продажи доход не компенсирует вложенных в производство (приобретение) средств и верхний предел, обусловленный платежеспособностью покупателя и его готовностью купить товар.

Таким образом, посредством торгов устанавливается цена, компромиссно удовлетворяющая интересы обоих контрагентов.

Способы закупок по возможности унифицированы, и в законодательстве о закупках или государственном заказе всех экономически развитых стран

обязательно присутствует пункт, устанавливающий, что открытый конкурс (конкурентные торги) — предпочтительный и по умолчанию основной способ закупок.

Все способы закупок могут быть объединены в группы:

1) открытые торги;

2) закрытые торги (избирательные; с предварительной квалификацией; с предварительной регистрацией);

3) запрос предложений (запрос котировок; покупки по телефону; запрос действующего предложения);

4) переговоры с поставщиками; прямые закупки («закупочные карты»).

Открытые конкурсы (торги) — способ размещения заказа, при котором приглашение публикуется в общественном источнике для всех заинтересованных лиц без исключения.

Открытые торги, как правило, применяются по умолчанию, даже если не всегда это явным образом предписано соответствующим законодательством.

При проведении закрытых конкурсов приглашение высылается только ограниченному кругу участников. Как правило, это происходит после предварительных оценок квалификаций потенциальных участников.

Торги с предварительной регистрацией: приглашение всем заинтересованным лицам зарегистрировать заявку на выполнение конкретной работы. Подавшие заявку первоначально оцениваются на основе опубликованных критериев, а затем те, кто наилучшим образом удовлетворяют этим критериям, приглашаются для участия в тендере.

Запрос предложений — способ закупок, при котором различными способами опрашивают участников рынка, которые могли бы быть поставщиками для бюджетных нужд, напрямую, без проведения конкурсных процедур. Это запрос котировок; покупки по телефону; запрос действующего предложения.

Покупки по телефону (*T-buy*) применяются для малых конкурсных закупок), когда требование может быть легко сформулировано и передано по

телефону. Требуется установить контакт не мене чем с тремя поставщиками, включая последнюю выигравшую конкурс компанию из списка поставщиков.

Для покупок на более существенные суммы используется стандартная процедура запроса котировок (RFQ). Состав и оформление документов при этом упрощены, чтобы снизить операционные издержки и ускорить заключение контракта.

Для более затратных закупок используется процедура запроса предложений (RFP). Она часто используется при закупках в случаях, когда невозможно определить поставщика только на основе критерия наименьшей цены.

Переговоры с поставщиками. В случае проведения сложных закупок возможно заключение контракта путем переговоров с потенциальными поставщиками. В частности, в странах Европейского Союза предпочтительный участник первоначально выбирается на основе общих критериев, и затем в ходе переговоров устанавливаются окончательные детали товаров или услуг и цена контракта.

Прямые закупки («закупочные карты»). Как правило, для прямых закупок существует всего несколько причин, и они обычно описаны в соответствующем регулирующем законодательстве.

Обжалование результатов торгов. Принципиально важный элемент эффективной системы закупок — действенные процедуры обжалования итогов конкурсов и решений о закупках. Существует несколько вариантов устройства процедур обжалования с использованием:

1) судебной системы;
2) специального арбитража;
3) должностного лица, следящего за правами участников системы закупок (омбудсмена).

Реестр недобросовестных поставщиков. Контроль в системе закупок осуществляется, в частности, путем ведения реестров недобросовестных поставщиков.

Основная проблема, возникающая при закупках инновационной продукции, связана с отсутствием федерального нормативно-правового акта, определяющего точные критерии продукции, согласно которым ее можно отнести к инновационной. В настоящее время существуют только отдельные ведомственные акты, определяющие инновационные и высокотехнологичные характеристики продукции. Это Приказ Минпромторга от 01.11. 2012 года №1618, Приказ Минобрнауки от 01.11.2012 года №881, Приказ Минздрава от 31.07.2013 №514н. Что, в свою очередь, способствует процветанию недобросовестных и недостаточно квалифицированных заказчиков. Решением является разработка нормативно-правовой базы, устраняющей данный пробел.

Эффективная система бюджетных закупок предполагает активное использование механизмов мониторинга и оценки эффективности. Существует два основных подхода к измерению эффективности бюджетных закупок.

Первый подход концентрирует внимание на экономических результатах как таковых: в первую очередь измеряется экономия (как в краткосрочном, так и в долгосрочном периоде) общественных (бюджетных) средств при осуществлении покупок товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд. Такой подход доминирует в странах с англосаксонской правовой традицией.

Второй подход акцентируется на процедурах и анализе их применения. Предполагается, что неукоснительное соблюдение «правильных» эффективных процедур автоматически приводит к «правильным» результатам — к эффективным закупкам. Этот подход характерен для многих европейских стран.

Дополнительно хотелось бы отметить наличие в законодательной базе ответственности заказчика, за результативность проведенных закупок, что в сочетании с инновациями, может привести как к излишней опаске при проведении Закупки, так и занижению требований к результатам поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг (во избежание наказания заказчика).

Также хотелось бы отметить возможность злоупотреблений при

проведении закупок такого характера. Зачастую закупки товаров, работ, услуг с ограничением участников, порождают коррупционные схемы и приводят к участию заранее известные организации и отсутствие конкуренции.

Существенным образом поддержать закупки инноваций может правительство и президент Российской Федерации, так, как только они обладают правом проведения закупок любого объема и размера, без проведения конкурентных процедур.

Также хотелось бы отметить ситуации, в которых недобросовестный поставщик товаров, работ, услуг побеждает при проведении процедуры закупки, затем не может выполнить условия контракта, при этом государство не получает требуемых товаров, работ, услуг в срок и вынуждено проводить процедуру закупки повторно.

Также на сегодняшний день отсутствуют механизмы, с помощью которых Заказчик имел бы возможность привлечь нескольких подрядчиков, для осуществления производства пробной партии, либо выполнения каких-либо исследований разными поставщиками, а затем по результатам проведения сравнений и анализа готовой продукции закупить большую партию, у поставщика, имеющего лучшие результаты.

Помимо сказанного, следует отметить особую роль в сфере закупок инновационной и высокотехнологичной продукции так называемых «пилотных проектов». Так 11.10.2010г. Протоколом Президиума Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям принято решение о реализации ряда пилотных проектов с целью формирования органами исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровне, постоянно действующих механизмов и процедур, направленных на приобретение инновационной и высокотехнологичной продукции. С целью реализации «пилотных проектов» Минэкономразвития РФ были разработаны «Методические рекомендации по реализации пилотных проектов по введению требований по инновационности в закупочную деятельность федеральных и региональных органов власти и подведомственных им предприятий и

организаций и формированию перечней рекомендуемой для закупок на среднесрочную перспективу инновационной продукции гражданского назначения».

Дополнительно нужно отметить, что при проведении закупок товаров, работ, услуг экономия государственных средств в большинстве случаев не дает заказчику никаких дополнительных возможностей. Зачастую по окончании года для получения финансирования на следующий год, в том же объеме или в большем, используется принцип «потратить все деньги».

Из положительных моментов, хотелось бы отметить реализуемость планирования в сфере закупок, которая позволяет заблаговременно подготовиться поставщикам товаров, работ, услуг. Создание единого портала государственных закупок позволяет многим участникам находить новые рынки и ниши, а также принимать участие в конкурсах и аукционах удаленно, получать сведения о проводимых государственных закупках своевременно и без взимания платы. По нашему мнению, в сфере инновационных закупок имели бы положительный эффект именно долгосрочные планы закупок, включающие тот самый инновационный компонент. Для таких планов закупок необходима и определенная процедура их разработки и согласования, например, разработка сразу несколькими ведомствами и согласование путем общественного обсуждения. Для этого также необходимо совершенствование законодательной базы, о чем мы говорили выше.

Хотелось бы отметить, что простое увеличение государственных закупок, приводит в большинстве случаев к увеличению потребительских цен, инфляции, а увеличение закупок инновационного характера приводит к видоизменению рынка, нередко сопровождается созданием рабочих мест. Также хотелось бы отметить, что такие закупки приводят к созданию научного потенциала, и возможным прорывным идеям.

Из особенностей организации закупок в 2016 году, хотелось бы отметить огромную проблему, порожденную кризисом. Бюджет, на всех уровнях принят «однолетний». Данный фактор приводит к уменьшению возможностей как

заказчиков, так и исполнителей совершать как долгосрочные инвестиции, так и поводить закупки, направленные не на результат, а на разработки или научный потенциал, так как на долгосрочную перспективу денег может просто не хватить.

В завершение хотелось бы отметить отсутствие изменений в нормативно правовой базе с момента принятия закона и декларации намерений проведения закупок инновационного характера.

Список использованных источников

1 Гражданский Кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон № 51ФЗ от 30.11.94 г. (в ред. от 11.02.13 г.) // СПС «Консультант-Плюс» (17.08.2015).

2 Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (ред. от 23.07.2013) // СПС «Консультант Плюс» (17.02.2014).

3 Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» //СПС «Консультант Плюс» (17.02.2014).

4 Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // СПС «Консультант Плюс» (17.02.2015).

5 Федеральный закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СПС «Консультант Плюс» (17.02.2014).

6 Федеральный закон от № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СПС «Консультант Плюс» (17.02.2015).

7 О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ

8 Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Постановление Правительства РФ от 22 августа 2016 года № 835

9 Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2016.

10 Алексеев В.М. Реализация права на высшее образование (на примере квалификации «Специалист в сфере закупок») // Современная педагогика. 2016. № 7 (44). С. 83-87.

11 Алексеев В.М., Ильченко С.В. Особенности современного дистанционного обучения контрактных управляющих // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. № 9-1. С. 168-171.

12 Алексеев В.М., Халяпин А.А. Управление закупками для государственных и муниципальных нужд как точная нормативная дисциплина // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2016. № 7 (58). С. 79-81.

13 Алексеева М.С., Ильченко С.В. Типичные ошибки применения информационных технологий в дистанционном обучении контрактных управляющих // Современная техника и технологии. 2016. № 7 (59). С. 46-48.

14 Алексеева М.С., Халяпин А.А. Контрактная система в сфере закупок как управленческо-правовая дисциплина // Современные научные исследования и инновации. 2016. № 7 (63). С. 404-406.

15 Анисимов Е. Заключение госконтракта в устной форме // ЭЖ-Юрист. 2015. N 31. С. 12.

16 Байметов А.А. Понятие, юридическая природа и принципы торгов земельными участками: Пробелы в российском законодательстве 2016.

17 Беляева О.А. Торги: теоретические основы и проблемы правового регулирования: автореферат. М.:2017.

18 Баланцев Е.В. Контрактная система и бюджетные учреждения: жить станет лучше? // Советник в сфере образования. 2017. № 4. С. 33 — 37.

19 Барков А.В. Договор как средство правового регулирования рынка социальных услуг: Монография. М.: Юрист, 2017. 291 с.

20 Борисов А.Н., Трефилова Т.Н. Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный). М.: Деловой двор, 2014. 592 с.

21 Башлаков-Николаев И., Кирпичев М. Реестр недобросовестных поставщиков. Пора менять подходы // Конкуренция и право. 2015. N 6. С. 48 - 50.

22 Великанов А. Анализ споров об обжаловании решений о включении хозяйствующих субъектов в реестр недобросовестных поставщиков // Административное право. 2015. N 3. С. 45 - 49.

23 Гатаулина Л.Ф.: Правовое регулирование организации и проведения торгов. Автореф. дисс. на соиск. уч.степ. к.ю.н. — Краснодар, 2017.

24 Государственные закупки в формировании основ инновационной модели экономики / И. Смотрицкая, С. Черных // Вопросы экономики. 2010. №6. С.108-117

25 Голодок Д.А., Алексеев В.М. Преимущества дистанционного обучения // Инновационная наука. 2016. № 11-2. С. 168-169.

26 Гринев В.П. Контрактная система как механизм нормоконтроля расходования бюджетных средств // Право и экономика. 2015. N 7. С. 37 - 44.

27 Деменина Е.А., Гусев В.В. Односторонний отказ заказчика от исполнения контракта как легальный способ устранения конкуренции // Юрист. 2015. N 21. С. 24 - 26.

28 ЖНВЛП: основные нововведения // Конкуренция и право. 2015. N 6. С. 19 - 21.

29 Документация о закупки товаров, работ и услуг для нужд государства: антикоррупционная экспертиза // Молодежный научный форум: Гуманитарные науки: электр. сб. ст. по материалам XIII студ. междунар. заочной науч.-практ. конф. — М.: «МЦНО». — 2014 —№ 6(13)

30 Езангина И.А., Сторожилов Н.А. Планирование закупок как важнейший элемент современной системы государственного заказа в России Сборники конференций НИЦ Социосфера. 2015. № 53. С. 83-85.

31 Езангина И.А., Шахбазян Е.М., Сторожилов Н.А. Государственная корпорация как важнейший участник системы государственного заказа// Фундаментальные исследования. 2016. № 4-1. С. 155-159.

32 Ершов В.А., Сутягин А.В., Кайль А.Н. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс». 2016.

33 Заболонкова О. Осуществление закупок согласно новому Закону о контрактной системе // Силовые министерства и ведомства: бухгалтерский учет и налогообложение. 2013. № 7. С. 54 — 63.

34 Завгородний А.В. Особенности и проблемы правового регулирования почасовой оплаты труда преподавателей в вузе // Российский ежегодник трудового права. 2017. № 3 / Под ред. Е.Б. Хохлова. СПб.: Юридическая книга, 2015. С. 328 — 337.

35 Зернова И. Контрактная система в сфере госзакупок // Учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. 2016. № 8. С. 27 — 36, № 9. С. 33 — 42.

36 Книга контрактного управляющего / А.А. Храмкин, О.М. Воробьева, А.В. Ермакова; под ред. А.А. Храмкина. М.: ООО «Буки Веди», 2015. – 435 с.

37 Кукла М.Е. Заключение договора на торгах: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. — М., 2017.

38 Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Сборник нормативных правовых актов. 11-е изд. – М.: ИД «Юриспруденция», 2015. – 428 с.

39 Каньшин А., Кравченко П., Сторонин В. И др. Воры в мундирах и в пиджаках // Военно-промышленный курьер. 2013. № 19.

40 Кузнецов К.В. Аккредитация и квалификационный отбор как инструмент повышения эффективности закупки // Государственные и муниципальные закупки. Сб. докладов. — М., 2013.

41 Мамаева А., Чистых И. Критерии взаимозаменяемости лекарственных препаратов: тенденции и практика // Конкуренция и право. 2015. N 5. С. 42 - 46.

42 Некрасов А. Сложности обеспечения госконтракта третьим лицом // ЭЖ-Юрист. 2016. N 1. С. 12.

43 Павлов И.И. Система контроля государственных и муниципальных закупок в рамках Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Налоги. 2015. N 1. С. 27 - 30.

44 Потрашков С. Особенности государственных и муниципальных контрактов: споры // Административное право. 2015. N 4. С. 21 - 25.

45 Потрашков С. Процесс согласования контракта с единственным поставщиком по Закону о контрактной системе // Административное право. 2015. N 1. С. 35 - 39.

46 Правовое регулирование контрактной системы. Сборник нормативных актов / – [А.А. Храмкин, О.М. Воробьева, А.В. Ермакова и др.]; под ред. А.А. Храмкина – М.: ООО «Книга по Требованию», 2016. – 421 с.

47 Перцов Л.В. Контрактной системе быть // Бюджет. 2013. № 5. С. 59 — 62.

48 Пути совершенствования проблем осуществления госзакупок // Молодежный научный форум: Общественные и экономические науки: электр. сб. ст. по материалам XL студ. междунар. заочной науч.-практ. конф. — М.: «МЦНО». — 2016 —№ 11(40)

49 Сторожилов Н.А., Езангина И.А. Развитие отраслевого подхода в системе государственных закупок в России В сборнике: Экономические аспекты технологического развития современной промышленности; материалы Международной научно-практической конференции. 2016. С. 216-220.

50 Смирнов В.И. Проект ФКС: пока прыжок на месте // Государственные и муниципальные закупки. Сб. докладов. — М., 2016.

51 Сурнина Э. Соблюдая баланс интересов: Рособоронпоставка формирует требования к предмету закупки и участникам торгов // Военно-промышленный курьер. 2016. № 13.

52 Храмкин А.А. Кадровое обеспечение контрактной системы // Бюджет. 2016. № 6. С. 46 — 47.

53 Чагин К.Г. Закон о контрактной системе: основные изменения при расходовании средств субсидий и средств ОМС // Руководитель бюджетной организации. 2016. № 8. С. 13 — 31; № 9. С. 14 — 23. 69. Черчилль. Харьков: Фолио, 2016. 128 с.

54 Юридическое понятие торгов в современном законодательстве // Молодежный научный форум: Гуманитарные науки: электр. сб. ст. по материалам XXVII студ. междунар. заочной науч.-практ. конф. — М.: «МЦНО». — 2015 —№ 8(26)

55 Яшманов Б. Оружие дает «откаты»: из выделенных на оборонку огромных государственных денег крадется каждый пятый рубль // Российская газета. 2011. 24 мая.