

УДК 005.936.4

**АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

А.С. Мироненко, А.Н. Древаль

Томский политехнический университет
E-mail: mironenko070@gmail.com; dreval@tpu.ru

Мироненко Алексей Сергеевич, магистрант кафедры инженерного предпринимательства Института социально-гуманитарных технологий ТПУ, специалист отдела информационной поддержки участников электронных торгов ОАО «Единая электронная торговая площадка», г. Томск.

E-mail:

mironenko070@gmail.com

Область научных интересов: система государственных закупок.

Древаль Анатолий Николаевич, канд. техн. наук, доцент кафедры менеджмента Института социально-гуманитарных технологий ТПУ.

E-mail: dreval@tpu.ru

Область научных интересов: совершенствование системы управления предприятием.

Рассмотрена современная система осуществления государственного заказа, проанализированы основные достоинства и недостатки данной системы. Произведен обзор Федеральной контрактной системы.

Ключевые слова:

Государственный заказ, Федеральная контрактная система.

Система государственных закупок имеет давнюю историю, начало которой было положено еще в XVII в. Петром I. Его указы о подрядных ценах, первые прообразы публичных торгов и акты, регламентирующие их деятельность, были первыми шагами на пути к созданию современной системы закупок. Но после 1917 г., в период гражданской войны и формирования Советской власти, не было необходимости в публичных торгах на государственные поставки и подряды в связи с созданием жёсткой централизованной системы управления экономикой.

Конкурсные торги начинают проводиться только через 70 лет. В 1997 г. был принят Указ Президента от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов

при организации закупки продукции для государственных нужд», который утвердил «Положение об организации закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд». Эти документы определяли способ, порядок и процедуры закупок для государственных нужд, описывали процесс проведения конкурсных и внеконкурсных процедур. Также были определены требования к обеспечению доступности всей информации, относящейся к закупкам для всех потенциальных участников, а также общественности, включая обязательные публикации соответствующих нормативных актов, извещений о закупках, условиях конкурсов, информации об их результатах и т. п. [1].

Но, несмотря на данные документы, процесс государственных закупок происходил следующим образом: организация-поставщик приходила к государственному заказчику, они договаривались об условиях и приступали к исполнению контракта. Проведение конкурсных процедур было крайне формальным. В таких условиях практически все полномочия по конкурсам были в руках государственного заказчика, процедура была непрозрачной, и оспорить ее правильность было практически невозможно.

С вступлением в силу в 2006 г. Федерального закона от 21.07.2005 № 94 (94-ФЗ) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд» система государственных закупок стала общедоступной, приобрела открытость и определенную степень прозрачности.

Основная цель Федерального закона № 94 – создание в России единого экономического пространства с возможностью проведения конкурентных процедур для обеспечения нужд государственных заказчиков. Данный закон позволил определить единый порядок при проведении

государственных закупок, а также поспособствовал снижению количества злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Главной особенностью ФЗ № 94 можно назвать то, что он описывает только стадию отбора поставщиков для осуществления государственного заказа, в этом заключаются его преимущества и недостатки.

К преимуществам данного закона можно отнести:

1. Существование единого общероссийского портала, содержащего всю информацию о государственных закупках. С 1 января 2011 г. начал свою работу официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов – zakupki.gov.ru. Таким образом, информация о госзакупках стала общедоступной.
2. Ограничения, связанные с изменением условий по уже заключенным контрактам. До вступления в силу ФЗ № 94 была возможность изменения любых условий заключенных контрактов, в том числе увеличение цены контракта. Закон вводит ограничения на возможность произвольного изменения условий заключенных контрактов.
3. Четко описанная процедура отбора исполнителей. Основным преимуществом ФЗ № 94 является то, что он очень подробно описывает действия при отборе поставщиков для выполнения государственных и муниципальных заказов. Процедура выбора поставщиков, описанная в законе, обеспечивает понимание того, какой продукт, каким образом и в какие сроки необходим заказчику. Закон устанавливает полный перечень возможных требований к участнику торгов. Заказчик, в свою очередь, обязан заранее устанавливать критерии оценки, а также значения этих критериев, поэтому произвольное определение победителя торгов исключено. Также для определения наиболее выгодного и надежного поставщика в законе предусмотрена возможность затребовать от победителя экономическое обеспечение исполнения контракта.

С введением ФЗ № 94 предварительная оценка состоятельности победившей организации стала проводиться по экономическим параметрам, а не административным, как это было ранее. Таким образом, закон предусматривает предварительную оценку поставщика, не зависящую от субъективного мнения заказчика, а основанную на экономической возможности исполнения контракта компанией. Участник, в свою очередь, предоставляет банковскую гарантию или денежный залог.

4. Ведение реестра недобросовестных поставщиков. В случае нарушений условий заключения или исполнения контракта закон предусматривает ответственность поставщика. При неисполнении контракта он попадает в реестр недобросовестных поставщиков и в последующих конкурсных процедурах этот претендент уже не рассматривается. В реестр так же включаются сведения о поставщиках, с которыми контракты расторгнуты по решению суда из-за существенных нарушений.
5. Создание конкурентной среды. Введение электронных аукционов, создание общероссийского портала – zakupki.gov.ru, использование электронной цифровой подписи и электронный документооборот позволили создать конкурентную среду в сфере государственного заказа. Электронные аукционы позволяют сегодня обеспечить участие в электронных торгах поставщиков из самых отдаленных районов нашей страны. Таким образом, у организаций-поставщиков появилась возможность выигрывать государственные заказы без связей и взяток, а заказчик, в свою очередь, получает товар по заранее установленным критериям, заданного качества по минимальной цене. Принятие ФЗ № 94 должно было стать основой для отбора поставщиков и гарантом стабильного функционирования системы государственных закупок, повысить их прозрачность и уменьшить риск злоупотреблений.

По истечении нескольких лет функционирования появилась возможность выделить некоторые проблемы закона:

1. Закон не регулирует все стадии закупочного процесса. Так, ФЗ № 94 описывает только процесс выбора поставщика по закупочной процедуре, но остальные стадии закупочного процесса, такие как заключение контракта, его исполнение и др., так же нуждаются в системе правового регулирования. Например, из-за отсутствия единой системы планирования государственного заказа (заблаговременное определение потребностей, требований, цены)

определенная часть поставщиков не может подготовиться к процедуре и подать заявку на участие, что, в свою очередь, приводит к снижению числа участников.

2. Низкое качество товаров, работ и услуг. Не во всех процедурах профессионально установлены требования, например, к продукции, условиям приема или другим условиям процедуры, что, в свою очередь, может приводить к низкому качеству продукции. Таким образом, процедуры, основанные на предложении о минимальной цене, приводят к приобретению товаров, идентичных по техническим параметрам, но низкого качества и в дальнейшем к дополнительным затратам государственных средств.

Высокое качество выполнения государственного заказа является не менее важным фактором. Необходимо внедрение дополнительных требований к участникам по определенным закупкам, позволяющих определять наиболее качественную продукцию, обладающую необходимыми техническими характеристиками. Введение таких требований актуально для таких сфер, как оказание юридических услуг, НИОКР, проведение экспертиз и др. Данный отбор должен обеспечить государственных заказчиков наиболее качественной продукцией по обоснованным ценам. Это особенно актуально при закупках инновационных продуктов.

3. Отсутствует централизация функции закупок. В нашей стране насчитывается более 225 тысяч заказчиков. Каждый заказчик при формировании процедуры опирается на свою субъективную оценку рынка товаров, услуг и работ. Но в некоторых регионах существуют уполномоченные органы по осуществлению государственного заказа, они профессионально занимаются оценкой характеристик товаров, работ и различных услуг. Необходимо внедрение таких специализированных органов на всей территории страны и осуществление процедуры заказа именно через них. В обязанности уполномоченных органов должны входить вопросы, связанные с планированием закупок, обоснованием начальной цены, формированием технического задания, отслеживанием процедуры проведения и заключением контракта, а также отслеживанием его исполнения.

Также отдельной проблемой современной системы государственного заказа является бюрократия. Существующий механизм по занесению организаций в список недобросовестных поставщиков практически не работает, особенно это касается уже заключенных контрактов. Так, например, если в ходе исполнения условий контракта выясняется неспособность поставщика их исполнить, закон предписывает обращаться в суд, расторгать договор и включать данного поставщика в реестр недобросовестных. Но на практике так происходит редко.

Связано это с тем, что сам по себе судебный процесс занимает достаточно долгое время, а это означает, что исполнение контракта будет приостановлено на неопределенное время. Таким образом, в современных условиях государственные заказчики зажаты в условиях существующей системы. В случае если средства не освоены, то заказчик может их не получить в следующем году, а также у руководства могут возникнуть вопросы касательно компетенций заказчика. Применение таких мер было бы полностью обосновано, если бы государственный заказчик нес ответственность за все этапы процесса закупки, а не только за качество технического задания, своевременное проведение процедуры и профессиональную приемку работ.

Исходя из этого, можно говорить о необходимости создания специализированных органов, работа которых будет заключаться в сопровождении каждого государственного заказа, начиная с бюджетного планирования и заканчивая контролем соответствующих органов за соблюдением законодательства. В значительной мере это повлияет на «договорные» закупки, когда существует договоренность с исполнителем о начале работ до объявления процедуры, а после объявления процедуры заказчиком других подрядчиков, способных уложиться в указанные сроки, не будет.

Все эти недостатки и нарушения, связанные с ФЗ № 94, не могли остаться незамеченными правительством Российской Федерации. 30 ноября 2010 г., выступая в Кремле с третьим Посланием Президента РФ Федеральному собранию, Д.А. Медведев выделил отдельной темой ситуацию с ФЗ № 94. Президентом было отмечено, что, по данным Контрольного управления Кремля, нецелевые расходы при государственных закупках, прямое воровство и откаты составляют не менее 1 трлн руб. в год. На основании чего было дано распоряжение о необходимости начала работы «над новой редакцией закона о госзакупках» [2].

И уже 2 мая 2012 г. на заседании Правительства РФ был одобрен законопроект о Федеральной контрактной системе (ФКС), а 20 июня он уже был принят в первом чтении Государственной думой. Но, несмотря на стремление принять новый законопроект как можно быстрее, второе чтение документа в очередной раз переносится и теперь оно назначено на период с 12 по 15 февраля 2013 г. Причинами переноса стали разногласия по ряду позиций между Комитетом ГД по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству и Министерством экономического развития РФ.

Законопроект о Федеральной контрактной системе с самого начала вызывает очень много вопросов и споров. Так, например, предложенный Министерством экономического развития проект новой системы госзаказа был раскритикован Федеральной антимонопольной службой, Министерством финансов и Генеральной прокуратурой, что, в свою очередь, привело к созданию аналогичного проекта, но уже разработанного самой Федеральной антимонопольной службой [3, 4].

Споры, возникшие относительно двух версий одного законопроекта, в значительной мере затянули процесс его принятия. Отличия в законопроектах начинались уже на этапе определения общих принципов, лежащих в основе новой системы закупок. Минэкономразвития (МЭР) определяло основными принципами: прозрачность, профессионализм заказчика, эффективность расходования бюджетных средств, ответственность за качество исполнения контракта и др. Версия [5] Федеральной антимонопольной службы (ФАС) указывает на такие принципы, как: эффективное использование средств, обеспечение экономического пространства, развитие добросовестной конкуренции, расширение возможностей для участия физических и юридических лиц, совершенствование деятельности органов государственной власти, предотвращение коррупции и др.

Относительно прогнозирования и планирования в рамках ФКС проект ФАС предусматривает единственный этап – размещение на Общероссийском официальном сайте (ООС) планов-графиков размещения заказов, в проекте МЭР процессы прогнозирования и планирования состоят из нескольких этапов:

- 1) сводный прогноз закупок;
- 2) план закупок;
- 3) планы-графики осуществления закупок.

Процесс централизации закупок также различен. В проекте МЭР описана возможность создания уполномоченных и специализированных органов, которыми могут быть: федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления и казенное учреждение. В документе ФАС говорится только о создании уполномоченных органов.

Обе версии законопроектов предполагают формирование реестров, таких как реестр контрактов, реестр недобросовестных поставщиков и реестр банковских гарантий, но в проекте МЭР предусмотрен еще реестр недобросовестных заказчиков, а проект ФАС, в свою очередь, предусматривает реестр поручительств и реестр добросовестных поставщиков.

Для информационного сопровождения ФКС в проекте МЭР предусмотрено создание единой информационной системы, тогда как ФАС оставляет эту роль за действующим Общероссийским сайтом zakupki.gov.ru.

По способам размещения заказа законопроекты также различны, ФАС предусматривает аналогичные с 94-ФЗ, а проект МЭР описывает новые способы, такие как запрос предложений, конкурс с ограниченным участием и двухэтапный конкурс [6].

Это только небольшой список отличий двух проектов, но, даже анализируя их, можно говорить о том, что законопроект МЭР направлен на создание новой системы закупок, а документ, разработанный ФАС, стремится улучшить действующую на данный момент систему госзаказа [4, 6]. Но, несмотря на различия представленных проектов, они оба направлены на улучшение существующей системы закупок в стране.

После урегулирования разногласий по основным положениям проектов МЭР и ФАС и рассмотрения Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении был принят проект федерального закона о Федеральной контрактной системе.

На данный момент Законопроект о Федеральной контрактной системе практически готов к принятию во втором чтении, но все еще происходят согласования между различными ведомствами, что, в свою очередь, приводит к переносу сроков рассмотрения. На последней встрече премьер-министра Дмитрия Медведева с депутатами Госдумы были обозначены сроки рассмотрения во втором чтении законопроекта о ФКС и озвучено количество внесенных поправок, число которых превысило 800 [7, 8].

Сейчас уже можно с уверенностью говорить о неизбежном переходе на новую систему государственных закупок, в которой будет решен ряд проблем, существующих на данный момент. Все меры по согласованию между ведомствами, внесению различных поправок направлены, в первую очередь, на улучшение качества разрабатываемого закона: повышение прозрачности закупок и снижение уровня коррупции.

Таким образом, разработчики стремятся максимально учесть и исправить все недостатки действующего закона. Но дать оценку новой системе государственных закупок возможно будет только по прошествии определенного времени.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. История развития государственного и муниципального заказа // ООО «Специализированная тендерная организация». 2012. URL: <http://www.sto56.ru/articles/14> (дата обращения: 10.01.2013).
2. Внедрение федеральной контрактной системы: ожидаемые изменения в сфере госзакупок // Издательский дом «Бюджет». 2012. URL: <http://bujet.ru/article/193855.php> (дата обращения: 03.11.2012).
3. Казьмин Д. Проект закона о ФКС дошел до второго чтения // zakupkihelp.ru. 2012. URL: <http://www.zakupkihelp.ru/archives/3435> (дата обращения: 03.11.2012).
4. ФКС: от проекта к Закону // ООО «Центр Деловой Информации». 2013. URL: <http://www.cbinn.ru/fks/about.html> (дата обращения: 03.11.2012).
5. Проекты закона о Федеральной Контрактной Системе (ФКС) // torg94.ru. 2012. URL: <http://torg94.ru/zak.php3?dummy=1&nID=774> (дата обращения: 07.12.2012).
6. Федеральная контрактная система // ООО СБ «АСПЕКТ». 2012. URL: <http://www.gos-express.ru/fks.html> (дата обращения: 10.01.2013).
7. Климов В. Проблемы в системе госзакупок разом, с принятием закона о ФКС, решить не удастся – депутат Госдумы // «Интерфакс». 2013. URL: <http://www.interfax.ru/ifx.asp?id=0b90308c-10d2-1a40-bfe2-b545160c60db> (дата обращения: 24.01.2013).
8. Дмитрий Медведев обсудил с депутатами закон о федеральной контрактной системе // torg94.ru. 2012. URL: <http://torg94.ru/news.php3?dummy=1&nID=2650> (дата обращения: 24.01.2013).

Поступила 17.02.2013 г.