

УДК 336.1+656.7.076

© С. В. Балалаев<sup>1</sup>, Т. А. Смирнова<sup>2</sup>, А. Р. Акзигитов<sup>3</sup>, 2019

<sup>1</sup> Красноярский комплексный авиационно-спасательный  
центр МЧС России, Россия

<sup>2</sup> Сибирский федеральный университет (СФУ),  
г. Красноярск, Россия

<sup>3</sup> Сибирский государственный университет науки и технологий  
им. академика М. Ф. Решетнева (СибГУ им. М. Ф. Решетнева),  
г. Красноярск, Россия

E-mail<sup>1,2,3</sup>: aakzigitov88@mail.ru

## ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И КОРПОРАТИВНЫХ ЗАКУПОК В СИСТЕМЕ АВИАЦИИ МЧС РОССИИ

*Статья посвящена организации размещения государственного заказа авиационных подразделений Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России). В ходе исследования были выявлены слабые стороны данного процесса. Проведен анализ законов о государственных и корпоративных закупках и найдена оптимальная методика финансового обеспечения, а также критерии оценивания закупок с целью повышения их эффективности. Рассмотрены различные варианты моделей закупок и найдена наиболее оптимальная модель, как для всего МЧС, так и для его авиационных подразделений. Предложены идеи оптимизации и повышения эффективности закупочной деятельности.*

**Ключевые слова:** государственные закупки, корпоративные закупки, авиация МЧС России, Федеральный закон РФ № 44-ФЗ, Федеральный закон РФ №223-ФЗ, централизованная модель, децентрализованная модель, смешанная модель, единая информационная система, ЕИС.

Используя бюджетные средства, система управления государственными закупками (госзакупками) служит для своевременного и результативного удовлетворения нужд государства, позволяя всем органам власти полноценно выполнять свои функции и обязанности.

Эффективность выполнения функций, возложенных на Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС России) напрямую зависит от рациональности и результативности осуществления государственных и корпоративных закупок. Поэтому проблема, связанная с нерациональ-

ным использованием финансов, является на сегодняшний день одной из важных и требующих более глубокого рассмотрения.

*Целью исследования* является анализ проведения закупок для нужд авиационных подразделений МЧС России и выявление проблем, возникающих в ходе данного процесса. В результате – сформулированы рекомендации по оптимизации и повышению эффективности закупочной деятельности.

*Предмет исследования* – особенности государственных и корпоративных закупок в системе МЧС России.

*Объект исследования* – деятельность МЧС России по организации государственных и корпоративных закупок для нужд авиационных подразделений МЧС России.

Для того чтобы разработать новую модель государственных и корпоративных закупок в системе авиации МЧС России и найти пути для ее совершенствования, рассмотрим проблемы, с которыми сталкиваются заказчики и исполнители в сфере госзакупок.

Совсем недавно изменилась система государственных закупок в Российской Федерации. С января 2019 года вступила в силу новая поправка к Федеральному закону Российской Федерации от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [1] (далее – 44-ФЗ), которая кардинально изменила механизмы госзакупок, существовавшие в соответствии с положением Федерального закона Российской Федерации от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ (о размещении заказов на товары, работы и услуги) [2]. Еще начиная с 1 июля 2018 года заказчикам была предоставлена возможность проводить госзакупки в электронной форме, а с начала 2019 года это стало их прямой обязанностью [6].

На основании 44-ФЗ, в соответствии с Приказом МЧС России от 28 марта 2014 г. № 150 [3] на этапе планирования и при осуществлении госзакупок, направленных на удовлетворение государственных нужд МЧС России, устанавливаются правила организации деятельности контрактной службы.

Государственные заказы МЧС России размещаются в центре обеспечения пунктов управлений. Данный тип закупок можно отнести к централизованной модели размещения госзаказов. Эта модель предусматривает наличие специально назначенных служащих (организаторов закупок), отвечающих за размещаемые заказы. Таким образом, потенциальные поставщики и заказчик лишены возможности взаимодействовать друг с другом напрямую при размещении заказа. Преимущество данной модели в том, что она предусматрива-

ет оптимизацию численности сотрудников, усиленный контроль за деятельностью подразделений, позволяет минимизировать коррупционные риски и достичь высокой эффективности процесса закупок. Недостатки централизованной модели заключаются в отсутствии гибкости и оперативности, процесс закупок по данной модели подразумевает значительные временные затраты, кроме того, даже в случаях крайней необходимости возможность передать полномочия непосредственно подразделению исключена [4].

Децентрализованная модель превосходит централизованную по гибкости и оперативности в принятии решений (каждый государственный заказчик размещает заказ самостоятельно, в рамках своей специализации). В то же время это влечет за собой необходимость содержания дополнительных специалистов в каждом подразделении, а также более высокие расходы по структуре в целом на осуществление закупок в связи с отсутствием больших оптовых скидок.

Наиболее оптимальной для совершения госзакупок МЧС России является смешанная модель, объединяющая в себе достоинства двух других. Смешанная модель считается наиболее эффективной для организаций, закупающих разнообразную продукцию, а также для организаций с обширным географическим разбросом, таких как МЧС России [7]. Данная модель подразумевает разделение полномочий. Региональные отделения самостоятельно производят большинство закупок, в то время как наиболее сложными и значимыми занимается централизованный пункт. К недостаткам можно отнести отсутствие ясности в том, какие именно закупки должны осуществляться централизованно, а какие — подразделениями. Этот недостаток можно устранить, разработав нормативный документ.

В целях оптимизации процесса государственных закупок, а также для повышения уровня его открытости и эффективности был запущен процесс перевода госзакупок в электронную форму. Согласно Постановлению Правительства РФ от 23.01.2015 г. № 36 «О порядке и сроках ввода в эксплуатацию единой информационной системы в сфере закупок» [5] в соответствии с 44-ФЗ [1], для участия в аукционных закупках необходима регистрация в единой информационной системе (ЕИС). Так, на сайте Федерального казначейства зафиксировано следующее: официальный сайт ЕИС ([zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru)) предназначен для обеспечения свободного и безвозмездного доступа к точной и всеобъемлющей информации о контрактной системе в сфере закупок, а также для формирования, хранения и обработки такой информации (<http://www.roskazna.ru>). Существует строгий

регламент порядка размещения информации на ЕИС, который формируется на основании федеральных законов Российской Федерации [7], а также соответствующими подзаконными актами.

Далее данные из единой информационной системы должны передаваться на электронные площадки, поэтому необходимость проходить аккредитацию на каждой из площадок пропадает, что, в свою очередь, упрощает проведение государственных закупок. В то же время возникает ряд проблем, связанных с отсутствием контроля над проведением госзакупок, одной из которых является «посредничество». Недобросовестная компания, выигравшая в торгах, имеет возможность продать свой контракт за более высокую цену другим компаниям, которые, не имея спроса на свои услуги, рискуют уйти с рынка. Такие посредники искусственно поднимают цену на товар, что отрицательно сказывается на финансовом обеспечении государства, а также отдельных организаций и подразделений МЧС России.

Для решения этой проблемы необходимо разработать методику, в основе которой будет лежать проверка организаций и компаний на способность ответственного выполнения взятых на себя обязательств.

Также стоит учитывать, что кроме государственных закупок МЧС России пользуется законом о корпоративных закупках. С учетом изменений в Федеральном законе Российской Федерации от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ, который регламентирует организацию закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц [4], произошли изменения, и затронули они, главным образом, поправки, которые направлены на поддержание среднего и малого бизнеса.

В соответствии с Федеральным законом РФ № 223-ФЗ, начиная с января 2018 года годовой объем госзакупок у субъектов малого предпринимательства увеличен до 15%, а также расширен перечень заказчиков, обязанных проводить такие закупки. В данном федеральном законе, несмотря на положительные результаты внесения поправок, имеются и недостатки. Например, проблема «де-офшоризации», которая складывается из того, что законом не предусмотрен запрет на работу с поставщиками, зарегистрированными в офшорных зонах, что позволяет им избежать сбора налогов на территории России. Для решения этой проблемы необходимо установить запрет на участие в торгах поставщиков, зарегистрированных вне территории Российской Федерации, что позволит в разы увеличить эффективность финансового положения страны [8].

В связи с выявленными проблемами существует необходимость в проведении модернизации и повышении эффективности закупочной деятельности.

Наиболее важными выводами из проведенного исследования являются оптимизация системы государственных и корпоративных закупок МЧС России и целесообразность перехода от централизованной модели госзакупок к смешанной модели. При этом централизованный пункт, помимо организации наиболее сложных и значимых закупок, должен осуществлять контроль над качеством исполнения региональными отделениями возложенных на них полномочий. При этом особое внимание необходимо уделить контролю над соблюдением законодательства РФ при размещении госзаказов. Переход к смешанной модели также подразумевает проведение обучения для служащих, в чьи обязанности будет входить размещение государственных заказов на региональном уровне, а впоследствии проводить для них периодически курсы повышения квалификации. Для ответственных лиц должен быть разработан общий план государственных закупок (рекомендательного характера), опираясь на который они смогут более эффективно осуществлять свою деятельность. В дальнейшем, когда региональные отделения начнут осуществлять часть государственных закупок для своих подразделений самостоятельно, станет возможным выявление групп товаров и услуг, приобретение которых более эффективно при размещении заказа централизованно.

Что касается выбранного пути «цифровизации экономики», то он эффективен с точки зрения финансового обеспечения государственных закупками авиационных подразделений МЧС России, но необходимы доработки, в том числе с целью уменьшения коррупционной составляющей. Так, для того чтобы унифицировать закупки заказчиков по предметам договоров, можно использовать внедрение внутреннего классификатора товаров, работ, услуг. Такой метод, в свою очередь, позволит на основании сопоставимых данных сделать возможным осуществление контроля закупок при планировании. Типовая методика оценки заявок на участие в закупке позволит сократить объем технической работы, а также минимизировать технические ошибки. Помимо этого, необходимо предусмотреть возможность отслеживания договоров на всех стадиях: от заключения до приемки. Данный подход даст возможность создать полноценный механизм мониторинга исполнения договоров, что позволит минимизировать риск возможного незаконного их изменения, а также усилить контроль за действиями сторон. За-

ключение договоров в электронной форме без подписания «бумажного» экземпляра даст возможность существенно сократить бумажный документооборот, упростить процесс согласования проектов договоров и свести к минимуму количество технических ошибок, связанных с человеческим фактором. А установление жестких сроков заключения договоров по итогам закупок служит цели оптимизации процесса заключения договоров, увеличения открытости закупочных систем. Так как вся информация должна быть максимально доступной и прозрачной, то возникает необходимость ее размещения в единой информационной системе, при этом она должна быть полной и достоверной.

Таким образом, оптимизация закупочной деятельности МЧС России позволит снизить затраты и перенаправить сэкономленные денежные средства на нужды своих подразделений, в том числе авиационных.

### **Литература**

1. Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп. от 27.12.2018 г. № 518-ФЗ). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144624](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624).

2. Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп. от 16.10.2012 г. № 174-ФЗ). URL: [http://www.consultant.ru/document/consdoc\\_LAW\\_54598](http://www.consultant.ru/document/consdoc_LAW_54598).

3. Приказ МЧС России от 28 марта 2014 г. №150 «О контрактной службе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий». URL: <http://base.garant.ru/71137696>.

4. Федеральный закон Российской Федерации от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (с изм. и доп. от 28.11.2018 г. № 452-ФЗ). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_116964](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964).

5. Постановление Правительства РФ от 23 января 2015 г. № 36 «О порядке и сроках ввода в эксплуатацию единой информационной системы в сфере закупок» (с изм. и доп.). URL: <http://base.garant.ru/70851850/#ixzz5lSFG00i0>.

6. Изменения в закупках 44-ФЗ с 01.01.2019 таблица. URL: <https://goszakupkirf.ru/novosti/262-izmeneniya-44-fz-01-01-2019>.

7. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС, [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru)). URL: <http://www.roskazna.ru/gis/oos>.

8. Антонов В. И., Киселева О. В. Зарубежный опыт регулирования размещения государственного заказа и возможность его использования в российской практике // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 3. С. 288. URL: <https://www.science-education.ru>.

*Статья поступила в редакцию 01.03.19 г.  
Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета  
канд. юрид. наук, доцентом Д. В. Березовским*