

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

© 2023 А.А. Карлина, А.Н. Булавцева

Самарский университет государственного управления  
«Международный институт рынка», г. Самара, Россия

В статье приведено исследование актуальных проблем осуществления государственных и муниципальных закупок. Остро стоит вопрос повышения эффективности бюджетных расходов при осуществлении государственных закупок при одновременном совершенствовании качества государственных (муниципальных) услуг. Предметом исследования является определение проблем повышения эффективности осуществления государственных закупок в субъектах Российской Федерации. Целью исследования выступает формирование практических предложений по совершенствованию механизма финансового обеспечения государственных закупок. Особое внимание уделено вопросам регулирования этапа исполнения государственных и муниципальных контрактов и совершенствования нормативно-правовой базы, используемой при формировании государственных закупок. Кроме того, путем группировки выявлены основные пути решения существующих проблем и повышения эффективности государственных (муниципальных) закупок. Основные результаты сводятся к тому, что необходимо проводить комплекс мероприятий, направленных на дополнение или изменение действующего законодательства в сфере контрактной системы.

Ключевые слова: государственные закупки, контроль, система, контракт, коррупция.

Прежде всего отметим, что введение контрактной системы является одной из наиболее масштабных реформ системы государственного заказа в Российской Федерации. Первые итоги ее осуществления дают возможность уже на данный момент понимать верность выбранного направления, тем не менее видны и пробелы, и направления совершенствования указанной системы. Анализируя характерные насущные проблемы в рамках осуществления государственных закупок, стоит выделить, по нашему мнению, три тенденции.

1. Низкий уровень качества предмета государственных закупок. Необходимо решать проблему, связанную с недостаточным уровнем качества приобретаемых в рамках закупок товаров. Причин, в связи с которыми заказчики получают некачественные товары и услуги, может быть множество. Первая и наиболее распространенная из них заключается в некорректно сформулированном техническом задании [7]. Такая проблема в основном присуща закупкам в отношении технологически сложной и наукоемкой продукции, а сотрудники не всегда имеют возможность разобраться в таких технологических тонкостях.

Эту проблему видится целесообразным решать путем разработки типовых технических заданий в отношении конкретных групп, на которые необходимо будет ориентироваться заказчику, улучшить быстроту процесса, подбора технологически сложных и наукоемких товаров.

2. Существенной проблемой является коррупция в сфере государственных закупок. Стоит отметить, что, несмотря на то, что Федеральный закон № 44-ФЗ [1] уделяет существенное внимание противодействию коррупции и в его приоритеты входит именно борьба с этим явлением посредством повышения открытости и прозрачности проведения государственных закупок, тем не менее уровень коррупции все еще высокий.

Несмотря на это, все же удалось достичь определенных позитивных тенденций: в частности, сокращена численность контрактов с одним поставщиком, усилена конкурентная борьба между поставщиками.

В рамках разработки методов по противодействию коррупции полагаем, что целесообразно условно разделять процесс государственного заказа на три стадии: первая включает в себя подготовительную (до непо-

средственного начала торгов), вторая – сами торги, третья – по окончании ведения торгов.

На первой стадии к коррупции приводят необъективные, неполные и нечеткие критерии отбора победителей. В процессе проведения торгов, по нашему мнению, главный фактор коррупции непосредственно связан с отсутствием должного уровня конкуренции, а также это может связываться с конфликтом интересов, что способствует предвзятым оценкам участников.

На завершающем этапе, по всей видимости, находится основной коррупционный фактор, который подпитывает недостаточность системы контроля за оплатой заключенного контракта и его исполнением. При этом отметим, что даже в случае активного применения принципа прозрачности это также сможет спровоцировать образование риска того, что сформируется сговор поставщиков, соответственно это уже само по себе исключает конкурентную борьбу и снижает эффективность государственных закупок. В данной связи следование принципу прозрачности должно расцениваться осмысленно – большая часть будет зависеть от того, на каком конкретно рынке происходит закупка, каков ее объект и пр. факторы.

3. Недостаточно развитый уровень государственного контроля за функционированием системы государственных закупок. Система контроля в сфере государственных закупок может быть идентифицирована в качестве эффективного инструмента, способствующего повышению уровня обеспечения экономической безопасности РФ на современном этапе взаимодействия. Это актуализирует необходимость законодательного урегулирования проблем, связанных с осуществлением превентивной деятельности объемов нарушений, которые допускаются заказчиками в процессе осуществления государственных закупок, что дополняется деятельностью, направленной на пресечение криминального, коррупционного компонента в процессе осуществления государственных закупок [2]. Практическими шагами в данном направлении может выступать исследование причин, схем коррупции, разработка методов противодействия и пресечения коррупционных схем, применимо к каждому из этапов осуществления государственных за-

купок, с характерным применением для каждого этапа специфического инструментария со стороны надзорных органов (к примеру, на этапе, предшествующем началу торгов, на этапе осуществления торгов и на этапе заключения, исполнения контракта), с детализацией четких критериев отбора победителей, изучением условий каждого контракта, осуществлением полноценного контроля за оплатой и исполнением контракта.

Полноценное осуществление данной деятельности может быть достигнуто за счет активизации развития отечественного законодательства в сфере закупок. Несколько развивая указанный тезис, важно отметить, что полноценное развитие нормативно-правовой базы может осуществляться в нескольких направлениях – к примеру, за счет разработки новой модели правового регулирования, в основе которой могут быть отражены универсальные понятия, цели, принципы, формы, методы, процедуры осуществления контроля со стороны надзорных органов [3].

В данных условиях магистральным направлением может являться отражение в законодательстве нескольких структур контроля – информационного контроля, финансового контроля, процедурного контроля, общественного контроля.

Другим важным направлением взаимодействия может выступать создание подсистемы, способствующей обеспечению деятельности органов контроля на базе единой информационной системы в сфере закупок (автоматизированная проверка), что может быть дополнено расширением возможностей контроля за электронным документооборотом (удаленный доступ органов контроля к документам о ценовой информации, используемой заказчиком для расчета начальной цены контракта, иной информации, доступ к документам о процедуре определения поставщика, изучение полных комплектов документов по исполнению государственных контрактов и т.д.).

Как результат, предоставление контролирующим органам доступа к каждому этапу осуществления закупки позволит гармонизировать процесс проверки, что может быть дополнено повышением уровня вовлеченности компетентных органов в данные процес-

сы, что будет способствовать повышению качества и эффективности проверочных мероприятий. Несмотря на положительные тенденции развития законодательства в области контроля за контрактной системой, исходя из практики последних лет можно констатировать тенденции роста противоправных действий со стороны ее участников [4].

Это формирует парадоксальную ситуацию, при которой осуществление контроля ведется хотя и в соответствии с нормативным регулированием, тем не менее его цели и задачи не достигаются. К тому же можно констатировать наличие в сфере контроля государственных закупок его фрагментарность (много объектов расположены вне рамок юрисдикции контрольных органов), а также наличие дублирования полномочий контрольных органов в рамках проведения проверок, что формирует дополнительные преграды в отношении заказчиков [5].

Видится оптимальным подход, при котором будет предусмотрено непосредственное распространение на контроль в сфере государственных закупок положений правовых норм, которые переустраивают принципы такого контроля, порядок его организации поэтапно, а также уточнение системы управления рисками при осуществлении контроля, что в полной мере может способствовать устранению существующих на данный момент пробелов нормативно-правового регулирования [4].

Как результат, характерные направления совершенствования контроля в сфере закупок должны учитывать в рамках своей деятельности такие элементы, как конкретизация, ужесточение мер ответственности должностных лиц за несоблюдение законодательства о контрактной системе (к примеру, за счет дополнения административной ответственности уголовной ответственностью).

Еще одним проблемным вопросом является отсутствие ответственности за проведение закупок, размещаемых с 1 января 2016 года, без учета требований нормирования к закупаемым товарам (работам, услугам). А сложившаяся практика показывает, что только наличие юридической ответственности может подвигнуть главного распорядителя бюджетных средств (далее – ГРБС) к опера-

тивным действиям — многие из них отложат принятие необходимых нормативных правовых актов в долгий ящик и будут закупать товары по старинке.

Необходимо установить ответственность за проведение торгов при отсутствии требований нормирования либо ответственность ГРБС за не установление таких требований в срок, предусмотренный законом о контрактной системе.

Одним из инструментов контроля в сфере закупок, которым заказчик может воспользоваться как в случае уклонения победителя от заключения контракта, так и в случае расторжения контракта с поставщиком по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением им условий контрактов, является реестр недобросовестных поставщиков.

Согласно положениям закона о контрактной системе ведение реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок.

В соответствии с положениями закона о контрактной системе в реестр недобросовестных поставщиков включается информация об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми контракты расторгнуты по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов.

В настоящее время рынок государственных и муниципальных закупок Российской Федерации определяется как постоянно развивающийся и способный к конкуренции. Однако вместе с этим можно говорить о несовершенстве системы государственных закупок, в том числе и из-за отсутствия высокой эффективности расходования бюджетных средств. Такие сложности определили необходимость подробного анализа сложных моментов, а также предложения рекомендаций для дальнейшего совершенствования механизма государственных и муниципальных закупок вкуче с увеличением процента

эффективного расходования бюджетных средств при размещении таких закупок.

Предложения по совершенствованию контрактной системы в Российской Федерации:

1) сформировать в субъектах Российской Федерации и в органах местного самоуправления нужные условия для развития электронной торговли, утверждения единых условий и принципов требований к документации, в том числе к электронной подписи;

2) поставлять товары (выполнять работы, оказывать услуги) крупными партиями для того, чтобы увеличить экономию, которая связана с объемом закупаемой продукции;

3) осуществлять контроль за размещением закупок посредством осуществления мониторинга электронных ресурсов, печатных изданий;

4) в целях увеличения конкуренции среди поставщиков мерой может быть размещение муниципальными заказчиками извещений о проведении торгов не менее чем в трех СМИ: на официальном сайте РФ или на официальном сайте уполномоченного органа в субъекте РФ, в официальном печатном издании РФ или в официальном печатном издании субъекта РФ, а также в тиражном печатном издании.

Основной задачей контрактной системы является построение целостной структуры государственных (муниципальных) закупок — планирование и обоснование установления начальной (максимальной) цены закупок, размещение заказа, порядок исполнения контрактов, анализ результатов, а также устранение различных неточностей и пробелов в действующем законодательстве.

ФАС России предлагает быструю административную процедуру по расторжению контракта. Расторжение контракта через такую процедуру становится возможным при существенном нарушении обязательств как заказчиком, так и поставщиком. Обе стороны имеют право обратиться в специальную комиссию, которая в 10-дневный срок примет решение о подтверждении либо неподтверждении существенного нарушения контракта.

Для заказчика — это возможность замены недобросовестного поставщика, а для поставщика — защита его прав от недобросовестного заказчика.

Минэкономразвития России считает, что контракт может быть расторгнут заказчиком в одностороннем порядке в случае, если это было предусмотрено документацией об осуществлении закупок и контрактом, на основании мотивированного представления контрактной службы заказчика в строго определенных случаях. По мнению Минэкономразвития России, заказчик обязан расторгнуть контракт в одностороннем порядке в случае, если в ходе исполнения контракта установлено, что поставщик (подрядчик, исполнитель) не соответствует установленным в документации об осуществлении закупок требованиям к участникам процедур закупок либо представил недостоверные сведения о дополнительных требованиях к участникам процедур закупок, которые позволили ему стать победителем соответствующей процедуры закупки [3].

Поставщиком контракт может быть расторгнут в одностороннем порядке, если это было предусмотрено документацией об осуществлении закупок и контрактом, в случае неоднократного нарушения заказчиком сроков оплаты товаров, работ, услуг. Налицо явные преимущества имеет заказчик, так как возможность одностороннего отказа от заключения контракта является условием, которое заказчик по желанию может включить в документацию.

По большому счету, факт расторжения может быть зафиксирован одной из сторон по итогам самостоятельно принятого решения.

Специалист в сфере государственных закупок А.С. Вилкин, сравнивая предложенные схемы, говорит о перспективном предложении ФАС Российской Федерации о расторжении контрактов на основании принятого решения административной комиссии. В таком случае существует необходимость принять во внимание различные косвенные нормативно-правовые документы, которые указаны выше, с прописанными в них положениями о муниципальном и финансовом контроле.

Проанализировав такие документы, можно сделать следующий вывод: муниципальный контроль в сфере размещения заказа является одним из составляющих элементов муниципального финансового контроля в

рамках бюджетного законодательства Российской Федерации, и разделение их не представляется логичным и эффективным [5].

Со стороны бюджетного финансирования наиболее логично было бы определение в бюджетном кодексе Российской Федерации ценовых критериев государственных закупок. Разрешение этой проблемы имеет существенное практическое значение. В тесной взаимосвязи с данной проблемой находится условие выделения ассигнований из бюджета. Представляется необходимым закрепить в БК РФ положение о том, что «ассигнования как из бюджетной системы, так и из других централизованных фондов должны осуществляться строго по срокам, так, чтобы они могли быть наиболее рационально использованы в хозяйстве» [6].

Проведение разнообразных мероприятий в данной сфере связано с использованием механизмов, которые используются в системе. В основном подобные мероприятия должны быть направлены на заполнение законодательных пробелов, а также на развитие и оптимизацию законодательства в данной сфере в целом.

Как следует из статьи Буранка А.О., Мякишевой А.О., компетентность государственных и муниципальных служащих имеет важное значение при осуществлении ими полномочий, так как работа с контрактной системой требует немалых знаний в области права и экономики, тем самым все правовые условия для формирования этой компетентности уже имеются [8].

Применение мер по повышению эффективности функционирования контрактной системы должно касаться не только переработки нормативно-правовой составляющей контрактной системы, но и реальных принципов, которые используются для реализации процедур в электронной форме, создании и подаче заявок и прочее.

В настоящее время нововведения, которые направлены на повышение эффективности государственного и муниципального заказа, тесно соприкасаются с самой процедурой, требованиями и критериями к исполнителям. Государство в целом и местные власти всеми силами способствуют развитию этой сферы ради обеспечения максимально

высокого качества товаров и услуг, а также в целях более рационального использования бюджетных средств [5].

ФАС России предлагает усовершенствовать уже существующую систему уполномоченных органов и создавать их на федеральном уровне при главных распорядителях бюджетных средств, которые должны будут осуществлять закупки для сети подведомственных учреждений. На региональном уровне такие уполномоченные органы будут осуществлять функции по размещению заказов для нужд заказчиков субъекта РФ и для муниципальных заказчиков, которые располагаются на территории соответствующего субъекта РФ. Муниципальное образование вправе создавать уполномоченный орган, если численность населения более 100 тысяч человек (в остальных случаях размещение заказа происходит уполномоченным органом субъекта РФ) [7].

Предполагается, что такие уполномоченные органы заберут на себя следующие функции:

- 1) организация планирования размещения заказа;
- 2) осуществление проверки обоснованности начальной (максимальной) цены контракта;
- 3) формирование корректного технического задания, исключение нарушений законодательства;
- 4) проведение процедуры торгов;
- 5) сопровождение процедуры заключения и исполнения контракта;
- 6) анализ результатов исполнения контракта [6].

Эффективность муниципального заказа также в значительной степени зависит от эффективности административно-правового регулирования кадрового обеспечения сферы муниципального заказа. Это проявляется не только в количестве занятых в сфере муниципального заказа специалистов, но и в уровне их подготовки, квалификации, правовой культуры и материального обеспечения. В целях повышения эффективности управления закупками продукции для муниципальных нужд и дальнейшей возможности выделения в штатном расписании заказчика соответствующей должности необходимо дополнить «Всероссийский классификатор

профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов» новой специальностью – специалист в сфере муниципального заказа.

Таким образом, дальнейшее повышение эффективности государственных (муници-

пальных) закупок обладает исключительно положительными чертами для социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и особенно актуально в условиях необходимости повышения эффективности расходов бюджетов.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 28.12.2022) // СЗ РФ 2013 г. – № 14. – Ст. 1652.
2. Бекезина В.Г., Земляной В.А. Проблемы правового регулирования государственных закупок. – Системные технологии. – 2017. – № 25. – С. 7–10.
3. Акулич Е.И. Актуальные проблемы совершенствования нормативной правовой основы регулирования государственных закупок // Российское предпринимательство. – 2020. – № 4 (274). – С. 623–634.
4. Гасаналиева А.Ш. Проблемы контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Молодой ученый. – 2021. – №2. – С. 671–673.
5. Фомина В.П., Алексеева С.Г. Об оценке эффективности государственного управления// Микроэкономика. – № 3. – 2015. – С. 63–66.
6. Карпишин А.В. Повышение эффективности государственных закупок // Экономика и предпринимательство. – 2014. – № 1. – С. 548–550.
7. Доронин С.Н., Рыхтикова Н.А., Васильев А.О. Госзакупки: законодательная основа, механизмы реализации, рискориентированная технология управления. – М.: Инфра, 2013. – 232 с.
8. Буранок А.О., Мякишева А.О. Правовой аспект в организации работы с кадрами государственных служащих // Вестник Международного института рынка. – 2018. – № 2. – С. 89–93.

## ACTUAL PROBLEMS OF IMPLEMENTATION PUBLIC PROCUREMENT

© 2023 Anna A. Karlina, Alisa N. Bulavtseva

Samara University of Public Administration  
“International Market Institute”, Samara, Russia

The article presents a study of topical problems in the implementation of state and municipal procurement. There is an acute issue of increasing the efficiency of budget expenditures in public procurement while improving the quality of public (municipal) services. The subject of the study is to identify the problems of improving the efficiency of public procurement in the constituent entities of the Russian Federation. The purpose of the study is the formation of practical proposals for improving the mechanism of financial support for public procurement. Particular attention is paid to the issues of regulating the stage of execution of state and municipal contracts and improving the legal framework used in the formation of public procurement. In addition, grouping has helped to identify the main ways to solve existing problems and improve the efficiency of public (municipal) procurement. The main results come down to the fact that it is necessary to carry out a set of measures aimed at supplementing or changing the current legislation in the field of the contract system. The article presents a study of the actual problems of state and municipal procurement.

Keywords: public procurement, control, system, contract, corruption.