

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики, управления и природопользования
Кафедра социально-экономического планирования

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Зандер
подпись инициалы, фамилия
« _____ » _____ 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

38.03.04 «Государственное и муниципальное управление»
38.03.04.11 «Региональное управление»

Совершенствование контрактной системы в сфере закупок

Руководитель	_____	<u>доцент, канд. экон. наук</u>	<u>Т.А. Смирнова</u>
	подпись, дата	должность, ученая степень	инициалы, фамилия
Выпускник	_____		<u>Ю.А. Апонасенко</u>
	подпись, дата		инициалы, фамилия

Красноярск 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1 Теоретические аспекты организации государственных закупок	5
1.1 Государственный заказ как элемент государственного регулирования в Российской Федерации	5
1.2 Нормативно-правовая основа осуществления государственного заказа ..	10
1.3 Система контроля в сфере государственных закупок.....	13
2 Анализ системы государственных закупок.....	25
2.1 Анализ системы закупок в условиях изменения законодательства.....	25
2.2 Информационная асимметрия как проблема организации системы государственных закупок	28
2.3 Анализ проблем малого предпринимательства в системе государственных закупок.....	44
3 Направления совершенствования контрактной системы в сфере закупок...	50
3.1 Изменение схемы формирования лотов для малого бизнеса	50
3.2 Создание региональной информационной системы и открытость информации	57
3.3 Создание общего реестра поставщиков.....	65
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	72
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ	74

ВВЕДЕНИЕ

Данная работа посвящена обзору проблем при осуществлении процесса закупок для государственных нужд. Данный аспект важен для обеспечения экономической безопасности Российской Федерации, поскольку определяет направления расходования государства, выполнения им своих социально-экономических функций. Однако именно бюджетные средства зачастую выступают объектом преступных посягательств и очень уязвимы, поскольку механизм осуществления государственных закупок (далее – госзакупок) до сих пор не отрегулирован таким образом, чтобы исключить или хотя бы минимизировать криминальные потери, сопровождающие процесс закупок для государственных нужд, вследствие криминальной составляющей.

Данная работа посвящена анализу состояния современной нормативной базы, хотя и существенно реформированной в течении всего 2017 года, но так и не решившей окончательно проблемы хищения государственных средств через механизм госзакупок.

В своем ежегодном послании Федеральному Собранию на 2014 год Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин, говоря о повышении эффективности экономики в целом, подчеркнул «важность оптимизации бюджетной системы за счет сокращения неэффективных расходов». К этим расходам в первую очередь и относятся государственные закупки для государственных и муниципальных нужд, на которые только федеральный бюджет направляет более двух третей всей своей расходной части.

Ранее Президент Российской Федерации и Председатель Правительства неоднократно указывали на необходимость наведения порядка в этом вопросе и предположительно оценивали ущерб от нарушений, совершаемых в процессе осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд в размере около 1 трлн рублей. Только по наиболее значимым делам при оперативном сопровождении в 2013 году выявлено преступлений при исполнении

государственных контрактов с причинением ущерба на сумму почти 10 млрд рублей.

К нарушениям относят и неэффективное расходование бюджетных средств. Очень часто высказывались об этом и председатель Счетной палаты Российской Федерации С. Степашин и многие руководители Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, что наказания за неэффективное расходование бюджетных средств у нас нет. Сейчас нарушители прекрасно знают грань между нецелевым и неэффективным расходованием, что многократно увеличивает их решимость направлять государственные средства на немислимые закупки, безусловно, с целью их дальнейшего хищения. Стал предметом внимания Президента РФ инцидент в Смоленской области, где предметом закупок выступало школьное лабораторное оборудование на сумму более 46 млн. рублей. При этом в техническом задании одним из ключевых условий работы оборудования была способность его работы в высокогорных условиях.

1 Теоретические предпосылки организации государственных закупок

1.1 Государственный заказ как элемент государственного регулирования в Российской Федерации

Мощным рычагом влияния государства на экономику является система государственных заказов, закупок продукции, работ и услуг для государственных нужд. Государственные закупки подразумевают выполнение государством разнообразных функций, ориентированных на повышение централизованной управляемости, предотвращение неконтролируемого нарастания затрат, сокращение расходов государственного бюджета, управление материальными потоками при условии соответствия их рыночным отношениям.

Система государственных заказов является одним из основополагающих институтов государственного регулирования. В условиях смешанной экономики государство выступает в качестве крупнейшего заказчика и потребителя продукции целого ряда отраслей, превращая государственный спрос в мощный инструмент регулирования экономики, оказывающий влияние на ее динамику и структуру.

Положительная динамика доходов федерального бюджета позволяет увеличить его расходную часть. Но одновременно рост выделяемых финансовых ресурсов актуализирует проблему повышения эффективности их распределения и использования. Усиление контроля за эффективностью расходования бюджетных средств, а также модернизация государственной политики в сфере формирования и размещения заказов, повышение их бюджетной организационной и управленческой эффективности позволит решить данную проблему.

Важнейшей задачей формирования рыночного механизма обеспечения государственно заказа является переход от политики максимизации результата к концепции максимизации эффективности закупок в целом.

Государственные закупки осуществляются на основе государственного заказа, формируемого, в свою очередь, на основе государственных нужд.

Под государственными нуждами понимаются потребности в товарах, работах, услугах, обеспечиваемых за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Федерации внебюджетных источников финансирования, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации и субъектов Федерации (в т. ч. для реализации федеральных и региональных целевых программ), для исполнения международных обязательств, в т. ч. для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация.

Под государственным заказом понимается обоснованная и оформленная потребность в поставках товаров, выполнении работ и оказании услуг для государственных нужд, соответственно, под размещением государственного заказа понимаются действия по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг.

Конечным этапом процесса реализации государственного заказа является государственная закупка, т. е. приобретение товаров, работ, услуг для государственных нужд.

Государственный заказ размещается в основном среди частных предприятий и организаций. Исключение составляет специальная продукция, закупаемая, например, в рамках государственного оборонного заказа. Также к участию в системе государственного заказа могут быть привлечены иностранные поставщики, в том случае если производство необходимых товаров для государственных нужд в Российской Федерации отсутствует или экономически нецелесообразно.

Государственный заказ как элемент экономической деятельности государства выполняет ряд важнейших функций, основными из которых являются:

1. воспроизводственная функция, заключающаяся в удовлетворении государственных нужд в товарах, работах, услугах для обеспечения стабильных воспроизводственных экономических связей с участием государства и для реализации присущих государству функций;

2. функция ценового регулирования; посредством государственных заказов оказывается косвенное влияние на динамику цен по определенным видам товаров, работ и услуг;

3. стимулирующая функция; расширение государственных закупок служит фактором роста совокупного спроса для поддержки и стимулирования национальных производителей, регулирования отраслевой и региональной структуры экономики;

4. социальная функция: направлена на содействие реализации социально-экономической политики государства, в т. ч. на вовлечение социально уязвимых групп населения в трудовой процесс;

5. инновационная функция, заключающаяся в формировании экономических предпосылок для создания принципиально новой или с новыми потребительскими свойствами продукции (товаров, работ, услуг).

Для повышения достоверности планирования формирование государственного заказа должно осуществляться в два этапа.

Предварительный этап. Длится до утверждения бюджета субъекта Российской Федерации представительным органом власти и завершается формированием Сводного проекта перечня государственных нужд и его утверждением в виде государственного (муниципального) заказа.

Заключительный этап. Начинается с момента утверждения государственного (муниципального) заказа в форме Сводного перечня государственных (муниципальных) нужд и завершается одновременно с формированием бюджетной росписи.

Государственный заказ включает в себя мероприятия по планированию, размещению, учету, контролю, анализу заключаемых контрактов и прямых закупок по счетам.

Планирование предполагает составление перечня товаров, работ и услуг отдельно взятого государственного учреждения или в целом главного распорядителя бюджетных средств, оформленного в виде сводного перечня нужд.

Размещение представляет собой организацию конкурсных процедур (открытых, скрытых торгов, метода запроса котировок, единственный источник), направленную на своевременное и эффективное заключение контрактов (договоров) на закупку товаров, работ и услуг в рамках выделенного государственным учреждениям лимита финансирования.

Учет – ведение, в первую очередь, ведомственного реестра контрактов (договоров) главными распорядителями бюджетных средств в целях сбора информации о поставщиках и заказчиках, осуществляющих освоение бюджетных средств в намеченные сроки.

Контроль включает в себя ряд мероприятий, направленных на осуществление приемки выполненных работ на основании ранее заключенных договоров, включенных в реестр с последующей оплатой.

В задачи анализа входит обработка информации на основании статистической отчетности о количестве и объемах заключенных договоров по результатам проведенных конкурсных процедур, где, в свою очередь, отражена экономия бюджетных средств.

В соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд осуществляется:

- путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в т. ч. аукциона в электронной форме;
- без проведения торгов путем запроса котировок, размещения заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) или на товарных биржах.

Размещение заказа у единственного поставщика осуществляется заказчиком в случае, если:

1. поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий;

2. осуществляется оказание услуг водоотведения, водо-, тепло- и газоснабжения, канализации;

3. заключается договор энергоснабжения или купли-продажи электрической энергии с гарантирующим поставщиком электрической энергии;

4. осуществляются поставки культурных ценностей, в т. ч. музейных предметов и музейных коллекций, а также редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов, включая копии, имеющие историческое, художественное или иное культурное значение и предназначенные для пополнения государственных музейного, библиотечного, архивного фондов, кино-, фотофонда и иных аналогичных фондов;

5. выполняются работы по мобилизационной подготовке в Российской Федерации;

6. возникла потребность в работах или услугах, выполнение или оказание которых может осуществляться исключительно органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями или подведомственными им государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями;

7. возникла потребность в определенных товарах, работах, услугах вследствие непреодолимой силы, необходимости срочного медицинского вмешательства, в связи с чем применение иных способов размещения заказа, требующих затрат времени, нецелесообразно;

8. производство товаров, выполнение работ, оказание услуг осуществляются учреждениями и предприятиями уголовно-исполнительной системы.

1.2 Нормативно-правовая основа осуществления государственного заказа

Попытка создать устойчивую систему государственных закупок в Российской Федерации произошла с принятием Федерального закона от 21 июня 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Впервые в России была создана система размещения заказов, регламентирующая гражданско-правовые, процедурные вопросы госзакупок, обеспечивающая прозрачность механизма осуществления госзакупок, устраняющая возможность злоупотребления и коррупции. Итогом было создание интернет-ресурса, определявшего порядок исполнения госзакупок для участников. Однако ожидаемый эффект от 94-ФЗ - усиление конкуренции, пресечение коррупции не был достигнут, наблюдались многочисленные злоупотребления вследствие множества лазеек в законе. В течение пяти с половиной лет действия данного закона без обсуждения с экспертным сообществом в него было внесено 31 изменение.

Экспертами признаются следующие главные недостатки 94-ФЗ - преобладание отбора поставщиков по критерию наименьшей цены, ограничение использования любых качественных критериев при оценке заявок. В результате принятой в 94-ФЗ презумпции добросовестности исполнителя, у заказчиков отсутствовали инструменты защиты от неисполнения и некачественного исполнения контрактов. Тем не менее, к заслугам 94-ФЗ можно отнести запуск системы электронных торгов, понятность и прозрачность процедуры выбора поставщиков, равноправный доступ к конкурсным процедурам малого и среднего бизнеса.

С 2012 года работает Федеральный закон № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», который регламентирует порядок осуществления закупок для госкомпаний и монополий.

Следующим шагом к совершенствованию национальной системы в сфере госзакупок стало решение на государственном уровне о создании Федеральной контрактной системы, Президентом РФ в Послании о бюджетной политике на 2010 - 2012 годы была поставлена задача создания федеральной контрактной системы (далее - ФКС). 22 марта 2013 года был одобрен Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - 44-ФЗ), действующий с 1 января 2014 года, хотя этот документ предусматривает постепенный ввод отдельных положений до 2017 года.

Действующий Федеральный закон в отличие от 94-ФЗ ФКС определяет единый прозрачный цикл не только размещения государственного заказа, но и формирования планов закупок, исполнения контрактов.

Динамика реформирования повлекла изменения во многих нормативных актах. Так, внесены поправки в Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Изменения закрепили требования к торгам, запросам котировок и предложений, определили особенности заключения договоров с финансовыми организациями, а так же порядок заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества. Изменения коснулись отдельных положений КоАП РФ по установлению ответственности за нарушение законодательства в сфере закупок.

Несмотря на положительные изменения, которые нес в себе новый закон, проблемы, связанные с необходимостью проведения качественной экономической экспертизы в целях определения наиболее приближенной к реальности стартовой цены контракта, а также отсутствие нижнего ценового порога так и останутся существенными пробелами в этой сфере. Новый закон никаким образом не меняет ситуацию, касающуюся контроля квалификации работников, осуществляющих ту или иную деятельность.

Помимо этого, существуют проблемы правового характера, так как закон о контрактной системе противоречит отдельным международным стандартам по обеспечению процесса публичных закупок.

В связи с вышеизложенное необходимо дальнейшее совершенствование системы размещения государственного и муниципального заказа. В первую очередь решение изложенных проблем связано с качественным рассмотрением и внесением изменений в основополагающие нормативные правовые акты, касающиеся защиты конкуренции и проведения торгов.

В Республике Бурятия на рубеже принятия 94-ФЗ государственные заказчики, как и во всех регионах России, не обладали достаточной квалификацией, позволяющей соблюдать новые требования законодательства в области размещения госзаказа. Необходимо было создать единую схему, позволяющую минимизировать нарушения заказчиками законодательства, объединить и упорядочить их действия. Вполне логичным решением стало создание в 2006 г. Республиканского агентства по государственным закупкам (далее - РАГЗ), которому передали полномочия по организации торгов в целях снабжения товарами, работами услугами заказчиков, и на который возложили функции по нормативному регулированию, методическому обеспечению, сбору заявок на размещение и непосредственно функцию по размещению заказа. Таким образом, был сформирован единый подход к размещению заказа, который впоследствии был нормативно закреплён как централизация государственных закупок в 44-ФЗ.

Однако организация части госзакупок осталась в полномочиях госзаказчиков, это - проведение госзакупок способом запросов котировок и заключение контрактов с единственными поставщиками. Таким образом, в Республике Бурятия внедрена комбинированная модель организации госзакупок.

22 августа 2011 г. закончился 18-летний период переговоров и Россия стала 156-м по счету членом ВТО. Обязательства, которые взяла на себя Россия в связи с вступлением в ВТО по реформированию законодательства и системы государственного управления, в частности в сфере государственных закупок, еще выполнены не полностью, но позади процесс инициации, заложена законодательная основа в сфере госзакупок, которая является частичной

рецепцией Типового закона о международном коммерческом арбитраже ЮНСИТРАЛ. В настоящее время не решены множество вопросов нормативного, методического, технического, характера, назрела разработка новых инструментов, требуется подготовка соответствующих специалистов, но для этого требуется определенное время. Только реализация государством указанных мероприятий может обеспечить исполнение основных принципов госзакупок: открытости и прозрачности, ответственности, эффективного использования бюджетных средств, справедливости и равенства по отношению к участникам торгов.

1.3 Система контроля в сфере государственных закупок

Рассмотрим особенности государственного контроля в сфере госзакупок, которые вытекают из положений ФЗ-44 и к которым, относятся содержание, субъектный состав, формы и виды, предмет и объект контроля в сфере госзакупок, а также его цели и задачи.

Государственный контроль в сфере госзакупок - это, по сути, функция управления госзакупками, особая деятельность по исполнению законодательства о госзакупках. Это инструмент, с помощью которого обеспечивается соблюдение законодательства о госзакупках, проведение всех связанных с закупками процедур исключительно в правовом поле, исполнение заключенных контрактов в полном объеме и в соответствии с определенными условиями. Это - не только завершающая стадия управленческих процессов, связанных с закупками, но и форма обратной связи, посредством которой государство, общество получают информацию о действительном состоянии сферы госзакупок, об эффективности ее правового регулирования. Представляется, что объектами государственного контроля в сфере госзакупок являются государственные заказчики, уполномоченные ими органы и организации на проведение госзакупок, контрактные службы и контрактные управляющие, специализированные организации, операторы электронных

площадок, конкурсные и иные комиссии и их члены и др. лица, а также процедуры, которые связаны с нормированием, обоснованием закупок, ценообразованием и т.д. Предметом контроля являются различные аспекты и проявления правоотношений, складывающихся в сфере госзакупок, в том числе: их законность, своевременность и обоснованность; обеспечение соблюдения конкурентных основ при проведении госзакупок; эффективность, целевой характер и экономия расходования бюджетных средств, выделяемых на госзакупки.

Целью государственного контроля в сфере госзакупок является обеспечение проведения процедур закупок в точном соответствии с действующим законодательством, провозглашенными ФЗ-44 принципами эффективности, обеспечения конкуренции, профессионализма, ответственности и т.д. Задачами контроля являются: выявление, устранение и предупреждение нарушений законодательства о госзакупках. Кроме того, в рамках контрольных мероприятий, безусловно, решаются стратегические (как правило, на федеральном уровне) и тактические (на региональном уровне), методологические, организационные, информационные, административные, аудиторские и координирующие задачи.

В соответствии с главой 5 ФЗ-44, по уровню управления контроль в сфере госзакупок осуществляют федеральные и региональные органы государственной исполнительной власти. К федеральным контрольным органам относятся Федеральная антимонопольная служба (ФАС России), Федеральное казначейство, Счетная палата Российской Федерации, Федеральная служба по бюджетно-финансовому надзору, министерства и ведомства, органы управления государственными внебюджетными фондами. К региональным контрольным органам, осуществляемым государственный контроль в сфере госзакупок, относятся контрольно-счетные органы (счетные палаты регионов), финансовые органы органов исполнительной власти регионов, специально создаваемые органы, осуществляющие контроль в сфере госзакупок за счет средств регионального бюджета.

В сфере госзакупок осуществляется внешний (независимый) контроль (ФАС России, контрольно-счетные органы) и внутренний (ведомственный), осуществляемый всеми остальными контрольными органами. В число контролеров в сфере закупок законодателем включены и сами заказчики, на них возложен контроль за исполнением поставщиками (подрядчиками, исполнителями) условий заключенных контрактов (ст.101 ФЗ-44).

По содержанию деятельности контрольного органа государственный контроль в сфере госзакупок является антимонопольным (осуществляемым ФАС России) и финансовым, а точнее бюджетным (осуществляемым всеми остальными указанными контрольными органами). Антимонопольный контроль в сфере госзакупок направлен на обеспечение проведения закупочных процедур без вреда для конкурентных основ развития экономики, без нарушения конкуренции на том или ином товарном рынке, без ущемления интересов отдельных участников госзакупок. Бюджетный же контроль в сфере госзакупок направлен на обеспечение эффективности использования бюджетных средств, соблюдение их целевого характера, их экономию.

По времени проведения контрольных мероприятий государственный контроль в сфере госзакупок условно можно разделить на:

1. предварительный (на стадии планирования, формирования плана и графика закупок, обоснования цены, формирования условий государственного контракта);
2. текущий (на стадии проведения процедур закупок - рассмотрение заявок, допуск к участию в закупках, оценка заявок, выбор победителя, заключение контракта);
3. последующий (после проведения всех процедур).

Согласно институциональным аспектам государственных закупок государственный контроль охватывает все стадии закупочного цикла. Рассмотрим место финансового контроля государственных закупок в данном процессе. С одной стороны, финансовый контроль осуществляется также на всех стадиях. Так, например, на этапе планирования закупок на текущую и

длительную перспективу распорядитель бюджетных средств должен согласовать план закупок и план-график с вышестоящим органом на предмет объема финансовых ресурсов, поскольку бюджетная система РФ предполагает полное освоение бюджетных средств как элемент эффективности работы системы.

Так как институт государственных закупок непосредственно связан с расходованием бюджетных средств для удовлетворения государственных и муниципальных нужд, то основными нормами права, регулирующими данный процесс, являются положения Бюджетного кодекса Российской Федерации (гл. 10 «Общие положения о расходах бюджетов» раздела III «Расходы бюджетов» части II «Бюджетная система Российской Федерации»).

Кроме того, поскольку институт государственных закупок затрагивает в большой степени процесс исполнения бюджета на федеральном, региональном или местном уровнях, обусловлена актуальность проблемы организации и реализации финансового контроля за эффективным расходованием финансовых ресурсов соответствующего бюджета. Особое место с позиции рациональности и целесообразности отводится контрольно-счетным органам — субъектам внешнего финансового контроля.

В соответствии с институциональными изменениями государственных закупок Казначейство России стало одним из основных субъектов, единым федеральным органом исполнительной власти, ответственным за функционирование единой информационной системы в сфере закупок, которая направлена в том числе на осуществление текущего финансового контроля государственных закупок. Таким образом, регулирование системы государственных закупок от Минэкономразвития перешло к Казначейству.

Федеральное казначейство РФ выполняет функции текущего внешнего финансового контроля и контроль за кассовыми операциями по государственным (муниципальным) контрактам. Счетная палата РФ — предварительный и последующий финансовый контроль. Федеральная антимонопольная служба — контроль за законностью государственных закупок.

При этом ФАС является органом власти, который осуществляет финансовый контроль на всех стадиях государственных закупок – начиная с планирования и заканчивая исполнением государственного (муниципального) контракта.

В настоящее время происходит формирование системы финансового контроля в сфере государственных закупок. Основным принципом при формировании такой системы является разграничение деятельности органов финансового контроля на контрольно-ревизионное и экспертно-аналитическое направления. Данные направления деятельности субъектов финансового контроля основываются на институте Федерального закона № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». При реализации контрольно-ревизионного и экспертно-аналитического направлений субъекты финансового контроля реализуют свои полномочия, в рамках которых можно выделить следующие: контроль за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда; экспертиза проектов законов о бюджетах субъекта Российской Федерации и проектов законов о бюджетах территориального государственного внебюджетного фонда; внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации, годового отчета об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда; организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и др.

Второй принцип осуществления внешнего финансового контроля государственных закупок – принцип независимости субъектов. Независимость органов финансово-бюджетного контроля от других государственных органов позволяет не только подготовить им полную информацию о ходе исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы, но и содействовать выявлению

нарушений в бюджетной сфере и привлечению к ответственности виновных лиц. От компетенции должностных лиц органов финансового контроля напрямую зависит качество используемых методов финансового контроля.

На принципах разграничения деятельности субъектов финансового контроля государственных закупок должны основываться полномочия, порядок и представление результатов финансового контроля субъектов. Рассмотрим подробнее сущность внешнего финансового контроля на примере основного субъекта – Казначейства РФ.

Основными полномочиями Казначейства РФ в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ являются:

1) соответствие информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, сведениям об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденным и доведенным до заказчика;

2) соответствие информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок: в планах-графиках – информации в планах закупок; в извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках – информации в планах-графиках; в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) – информации в документации о закупках; в условиях проектов контрактов, направляемых участникам закупок, с которыми заключаются контракты, – информации в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); в реестре контрактов, заключенных заказчиками, – условиям контрактов;

3) соблюдение требований к обоснованию закупок при формировании планов закупок и обоснованности закупок;

4) нормирование в сфере закупок при планировании закупок;

5) определение и обоснование начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при формировании планов-графиков;

6) применение заказчиком мер ответственности и совершение иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;

7) соответствие поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта;

8) своевременность, полнота и достоверность отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги;

9) соответствие использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки.

Контроль этих документов будет осуществляться Федеральным казначейством при их направлении субъектами контроля для размещения в единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС).

В случае если в соответствии с требованиями института государственных закупок объекты контроля не подлежат размещению в ЕИС, контроль в отношении данных объектов будет осуществляться путем направления с соблюдением требований законодательства РФ о защите государственной тайны (если такие объекты контроля содержат сведения, составляющие государственную тайну) на согласование в орган контроля.

При реализации полномочий Казначейство РФ должно придерживаться определенного порядка проведения контроля в сфере государственных закупок.

В ходе контрольного мероприятия контрольные органы сопоставляют информацию об объеме финансового обеспечения, включенную в планы закупок, с информацией:

1. о лимитах бюджетных обязательств на закупку товаров, работ, услуг на соответствующий финансовый год и плановый период, доведенных в установленном порядке до государственного (муниципального) заказчика как получателя бюджетных средств, а также об объемах средств, содержащихся в нормативных правовых актах, предусматривающих в соответствии с бюджетным законодательством РФ возможность заключения государственного

(муниципального) контракта на срок, превышающий срок действия доведенных лимитов бюджетных обязательств;

2. о показателях выплат на закупку товаров, работ, услуг, осуществляемых в соответствии с законом о контрактной системе, включенных в планы финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений;

3. об объемах финансового обеспечения осуществления капитальных вложений, содержащихся в соглашениях о предоставлении субсидий на осуществление капитальных вложений, предоставляемых государственным (муниципальным) унитарным предприятиям в соответствии со ст. 78.2 БК РФ.

В ходе проверки Казначейство РФ должно выявлять следующие отклонения субъектов государственных закупок в рамках реализации 44-ФЗ:

1. превышение начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), по соответствующему идентификационному коду закупки, содержащейся в плане-графике закупок, над аналогичной информацией, содержащейся в плане закупок;

2. несоответствие начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и идентификационного кода закупки, содержащихся в извещении об осуществлении закупки, приглашении принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), проекте контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и (или) в документации о закупке, включая изменения указанных извещения, приглашения, проекта контракта и (или) документации, аналогичной информации, содержащейся в плане-графике закупок;

3. превышение начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), содержащейся в протоколе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), над аналогичными ценами в документации о

закупке; несоответствие идентификационного кода закупки, содержащегося в протоколе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), аналогичной информации, содержащейся в документации о закупке;

4. несоответствие начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и идентификационного кода закупки, содержащихся в проекте контракта, направляемом участнику закупки (возвращаемом участником закупки), с которым заключается указанный контракт, аналогичной информации, содержащейся в протоколе определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

5. несоответствия цены контракта и идентификационного кода закупки в реестре контрактов, заключенных заказчиками, а также в сведениях о контракте, направленных для включения в реестр контрактов, содержащий сведения, составляющие государственную тайну, аналогичной информации, указанной в условиях контракта.

Результатом проведения внешнего финансового контроля государственных закупок со стороны Казначейства РФ могут быть: протокол с указанием выявленных нарушений; отметка о несоответствии контролируемой информации, включенной в объект контроля, не подлежащий размещению в информационной системе.

Любой вид государственного управления осуществляется на определенных базовых основах, т.е. принципах. Принципы государственного контроля в сфере госзакупок, одной из функций управления госзакупками, можно разделить (опять же условно, исходя из отдельных положений ФЗ-44), на три группы: правовые, организационные и экономические. Они вытекают из целей и задач правового регулирования госзакупок, и корреспондируются с принципами госзакупок.

В первую группу включаются принципы законности, приоритета законодательства о закупках, неотвратимости юридической ответственности за

допущенные нарушения, права проверяемых лиц на защиту своих интересов и др.

К организационным принципам можно отнести принципы разграничения контрольных полномочий, документального оформления контрольных процедур, гласности, планового характера, соблюдения государственной и иной тайны, профессионализма и др.

К экономическим принципам следует отнести принципы эффективности, безвозмездности, экономичности.

Ключевой формой государственного контроля в сфере госзакупок являются проверки, в том числе плановые и внеплановые, выездные и документарные, сплошные и выборочные. В числе методов контроля можно отметить: обращения в суд о признании итогов закупочных процедур неправомерными, о расторжении заключенных контрактов; возбуждение и рассмотрение дел о нарушениях законодательства о госзакупках и привлечение виновных лиц к административной ответственности; выдача предписаний и др. Таким образом, государственный контроль в сфере госзакупок имеет весьма специфический характер, осуществляется различными государственными органами и решает серьезные экономические, правовые и организационные задачи государственного управления. Сегодня невозможно говорить о результативности этого контроля. И причиной этому является упомянутая выше его специфика, и прежде всего, его многосубъектный состав.

Опыт правоприменения прежнего законодательства о закупках, а именно законодательства о размещении заказов, а также материалы ФАС России, контрольно-счетных органов и иных органов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по правоприменению нового законодательства о госзакупках (ФЗ-44), позволяют оценить нынешнюю систему контроля в сфере госзакупок как неэффективную, с низким уровнем результативности, по следующим причинам:

1. Представляется, что наиболее результативным, эффективным является внешний контроль, который осуществляется ФАС России и Счетной палатой

Российской Федерации. Эти структуры проверяют проведение закупок, осуществляемых не только за счет средств федерального бюджета. Региональные закупки также являются объектом их контроля. И это - объективная необходимость, поскольку именно эти органы, во-первых, имеют определенный «политический, административный вес»; во-вторых, независимы от регионов ни финансово, ни организационно; в-третьих, их специалисты наиболее компетентны и профессиональны. Из этого можно сделать вывод о том, что в регионах местные контрольные органы по выявлению нарушений в сфере закупок работают неэффективно, не на должном профессиональном уровне.

2. В сфере госзакупок преимущественно осуществляется последующий контроль, т.е. после проведения всех процедур, после объявления победителя и заключения контракта, отмены которых, в случае выявления нарушения законодательства, что в административном, что в судебном порядке, весьма проблематичны. Поэтому необходимо усиливать предварительный контроль в сфере госзакупок, осуществляемый до рассмотрения и оценки заявок участников закупок, до объявления победителя и заключения контракта. Особенно важно контролировать формирование документации о закупках, определение цены контрактов, других существенных условий государственных контрактов (особенно качественные и количественные характеристики к товару, работе, услуге), требований к участникам закупок. И здесь «первой скрипкой» должны быть органы внешнего финансового контроля, а не ведомственного.

3. Необходимо минимизировать дублирование контрольных полномочий ведомственных контролеров.

4. Необходимо не только ужесточить административную и уголовную ответственность за нарушения в сфере госзакупок, но и обеспечить ее неотвратимость.

5. Необходимо также повышать профессиональный уровень сотрудников контрольных органов, эффективность взаимодействия последних, в том числе с прокуратурой, общественными организациями.

2 Анализ системы государственных закупок

2.1 Анализ системы закупок в условиях изменения законодательства

Проанализировав статистику, представленную на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок, были выявлены следующие показатели и закономерности.

В 2017 году было размещено 3160724 извещений об осуществлении закупок на сумму 7106702,4 млн. рублей. В сравнении с 2016 годом количество извещений об осуществлении закупок увеличилось на 2,4 %. При этом общий объем извещений в денежном выражении превысил аналогичный показатель 2016 года на 9,9 %. Данные сведения подробно представлены в динамике с 2011 года по 2017 представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Количество извещений о закупке по годам

Год	Общая сумма, млн. руб.	Количество размещенных извещений	Средняя стоимость 1 извещения	Прирост в % сумма	Прирост в % количество
2011	5313145,0	2017558	2,63		
2012	5913367,5	2131928	2,77	10,15	5,36
2013	6332475,4	2481028	2,55	6,62	14,07
2014	6020342,4	2781689	2,16	-5,18	10,81
2015	6438751,2	3072329	2,10	6,50	9,46
2016	6403740,7	3085448	2,08	-0,55	0,43
2017	7106702,4	3160724	2,25	9,89	2,38

Анализ таблицы выявил, что и количество извещений, и денежный объем по ним не имеет стабильного роста. Несмотря на скачкообразный характер показателей средняя стоимость изменяется не значительно, отслеживается тенденция к удешевлению одного извещения.

Далее рассмотрим непосредственно заключенные контракты. В 2017 году были заключены 3522758 контрактов на поставку товаров и услуг на сумму 6307282 млн. рублей. В сравнении с 2016 годом количество заключенных контрактов увеличилось на 2 %. При этом общая сумма по контрактам

превысила показатель 2016 года на 14,3 %, что свидетельствует о увеличении стоимости контракта 12,6 %. Данные сведения подробно представлены в динамике с 2011 года по 2017 представлены в таблице 2.

Таблица 2 – Количество заключенных контрактов по годам

Год	Общая сумма, млн. руб.	Количество заключенных контрактов	Средняя стоимость 1 контракта	Прирост в % сумма	Прирост в % количество
2011	4834671,2	2388130	2,02		
2012	6107923,5	2897778	2,11	20,85	17,59
2013	5888141,6	3764168	1,56	-3,73	23,02
2014	5490620,1	2790344	1,97	-7,24	-34,90
2015	5480197,7	3327056	1,65	-0,19	16,13
2016	5403457,7	3453845	1,56	-1,42	3,67
2017	6307282,0	3522758	1,79	14,33	1,96

За последние 3 года количество заключенных контрактов не было подвержено сильным изменениям (в пределах 2-4 %), а суммарная их стоимость, в свою очередь, сильно возросла в 2017 году после длительного ее снижения.

Далее рассмотрим распределение этих контрактов по уровню заказчика. Данные наглядно представлены на диаграмме 1.



Рисунок 1 – Распределение контрактов по уровню заказчика

Заказчики федерального уровня составили 33,5 %, наибольшая доля контрактов пришлась на федеральное дорожное агентство, министерство внутренних дел, министерство промышленности и торговли, министерство обороны и министерство здравоохранения.

Наибольшая доля приходится на уровень субъекта и составляет 47,26 %. Лидерами по суммарной цене контрактов стали Москва, Санкт-Петербург, Крым Республика, Московская область, Татарстан Республика и Красноярский край.

На муниципальный уровень пришлось 19,24 % от суммы всех контрактов. Наибольшая сумма контрактов наблюдалась в следующих субъектах: Московская область, Краснодарский край, Ростовская область, Свердловская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Красноярский край.

Далее рассмотрим количество заказчиков.

Таблица 3 – Количество зарегистрированных организаций заказчиков

Год	Зарегистрированные заказчики	Прирост ,%
2011	213489	
2012	240143	11,10
2013	246591	2,61
2014	256383	3,82
2015	269711	4,94
2016	283138	4,74
2017	288141	1,74

С каждым годом количество заказчиков увеличивается, но темпы прироста снижаются, если в 2012 году количество организаций по сравнению с предыдущим годом увеличилось почти на 37000, то в 2017 по сравнению с 2016 всего на 5000.

Необходимо отметить существование такого показателя, как экономия по ведомствам федерального уровня. Зависит эта величина от суммы всех заказов ведомства и снижения цены в процентах. Существует обратно пропорциональная зависимость, при которой ведомство с самой большой

суммой заказов имеет самый низкий процент снижения цены. В 2017 году таким ведомством стало Федеральное дорожное агентство. Данные представлены в таблице 4.

Таблица 4 – Данные о контрактах Федерального дорожного агентства.

Показатель	Ед. измерения
Общее число заказов (лотов)	5459
Общая сумма	364 957,5 млн. руб.
Относительное снижение по результатам процедур	1,41%
Снижение по результатам процедур	4 072,7 млн. руб.
Доля в заказах по ведомствам	21,33%

Анализ данных таблицы показывает, что снижение цены по результатам процедур практически не происходит, происходит это ввиду малого количества участников в закупках этого типа. Существует тенденция укрупнения лотов в дорожном строительстве, что негативно сказывается на экономии.

2.2 Информационная асимметрия как проблема организации системы государственных закупок

Информационная асимметрия - это неравномерное распределение информации о товаре между сторонами сделки. В сфере государственных закупок проявляется и со стороны заказчика, и со стороны поставщика. Можно выделить 2 основные формы информационной асимметрии, они представлены на рисунке 2.

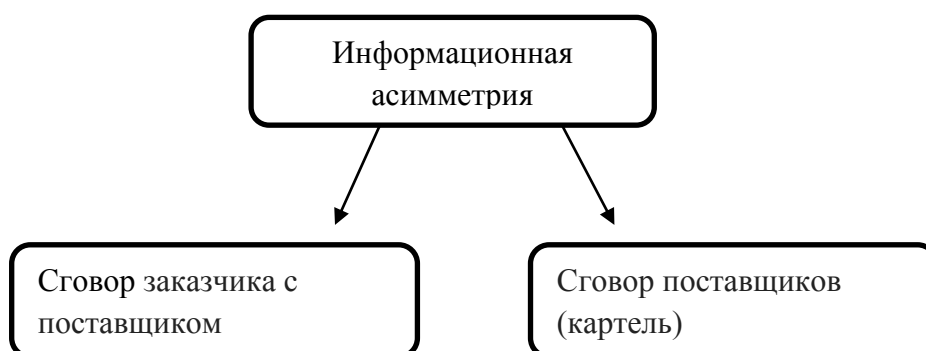


Рисунок 2 – Последствия информационной асимметрии

В отличие от других отраслей экономики, где доминирует частная форма организации, в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд важнейшим типом риска, угрожающим экономической безопасности государства, выступает коррупционный риск.

Данные международных организаций показывают, что в процессе рыночных преобразований масштабы коррупции не сократились. В значительной мере это обусловлено растущими с расширением государственных расходов масштабами коррупции в сфере госзакупок как значимой составляющей государственного сектора. При этом проблема сохраняется, несмотря на интенсивные реформы и трансформации в этой сфере на протяжении последнего десятилетия. Изменения в индексе восприятия коррупции можно увидеть в таблице 5.

Таблица 5 – Рейтинг России по Индексу восприятия коррупции (ИВК)

Годы	Количество обследованных стран	Место в списке обследованных стран	ИВК
2006	163	127	2,5
2007	180	143	2,3
2008	180	147	2,1
2009	180	146	2,2
2010	180	154	2,1
2011	183	143	2,4
2012	174	133	2,8
2013	177	127	2,8
2014	174	136	2,7

С целью минимизации экономических и коррупционных рисков с 2014 г. идет активное становление контрактной системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.

Ключевым фактором снижения экономических рисков в контрактной системе является добросовестное поведение всех ее участников на всех ее этапах. В качестве участников контрактной системы выступают заказчики - государственные и муниципальные, а также участники закупок, т.е. юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением зарегистрированных в офшорных зонах, или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

Зона экономических рисков в системе госзакупок существенно расширяется вследствие оппортунистического поведения участников рынка госзакупок, тестируемого на всех этапах контрактной системы.

Первым этапом единого цикла закупки выступает формирование потребности. В контрактной системе для этого используются план закупок. Уже этот начальный этап цикла закупки характеризуется экономическим риском, как снижение эффективности удовлетворения государственных и муниципальных нужд, поскольку цели формирования плана закупок достаточно многообразны и включают:

1. планирование объемов и номенклатуры закупок, обеспечивающих удовлетворение соответствующих потребностей общественного сектора,
2. информирование потенциальных поставщиков,
3. повышение открытости и прозрачности закупочной деятельности,
4. обеспечение конкуренции,
5. снижение уровня коррупции в сфере закупок.

Недобросовестные заказчики достаточно часто необоснованно завышают объемы закупок через увеличение начальной (максимальной) цены контракта. При этом важнейшей составляющей экономического риска на данном этапе закупки является некачественное формирование заказчиками планов, которое обуславливает их неоднократное изменение, дезориентирующее потенциальных поставщиков. Так, число изменений планов-графиков

федеральными органами власти колеблется от 2 до 160 версий в год. Частое внесение изменений в план-график повышает степень неопределенности информации относительно потребностей заказчика и увеличивает экономические риски поставщика. В таблице 6 представлены субъекты с наибольшим и наименьшим показателем за 2017 год.

Таблица 6 – Среднее количество изменений в плане на одну закупку

Субъект	Значение
Республика Саха (Якутия)	0,3
Белгородская Область	1,2

Анализ выявил, что в Белгородской области каждый план подлежит изменению. В то время как в Республике Саха изменения в планы почти не вносятся, что связано со специфичным расположением и коротким сроком транспортной доступности.

Низкое качество составления плана проявляется также в некорректности заполнения формы заказчиками, когда в столбце «Минимальные требования, предъявляемые к товарам, работам, услугам» указывается ссылка на документы, которые станут доступны участникам закупок только после размещения извещения о закупке «согласно документации», «согласно спецификации, техническому заданию» и т.п. Такой план-график не обеспечивает участников торгов информацией о реальных потребностях заказчика.

Достоверность информации, а значит, и степень экономического риска зависят от следующих факторов:

1. качество направленного запроса заказчиком: содержит ли запрос всю необходимую информацию об объекте закупок, его объеме, финансовых условиях контракта, наличия обеспечения заявки и контракта при проведении и заключении контракта, сроках и способе определения поставщика;

2. добросовестность поставщика при подготовке ответа на запрос;

3. скорость получения ответов о цене объекта закупки

Наибольшей степенью экономических рисков как для заказчиков, так и для поставщиков, характеризуется этап определения поставщика. Они классифицируются по критериям документирования процесса закупки следующим образом:

1. описание объекта закупки, когда прописываемые требования к закупаемому объекту намеренно не соответствуют имеющимся ресурсам (финансовым, кадровым) потенциальных поставщиков, поскольку «затачиваются» под аффилированную фирму; предъявляются избыточные требования; указанное в техническом задании качество товаров, работ, услуг не соответствует начальной (максимальной) цене, заложенной в проект контракта; отсутствуют достаточные для формирования заявки технические характеристики; включаются в документацию требования, ограничивающие участие других поставщиков, т.е. документация разрабатывается под определенного поставщика; описываются характеристики объекта закупки, ведущие к ограничению конкуренции через включение требований, характерных только для одного производителя;

2. формирование извещения и документации, проекта контракта, т.е. наличие в документации об осуществлении закупки обязательных требований к участнику закупки, не предусмотренных законодательством, неопределенность и противоречивость условий определения поставщика, условий контракта, его исполнения, приемки, гарантийных обязательств (возникновение риска выбора определенного поставщика), несоответствие наименования объекта закупки наименованию, указанному в спецификации, техническом задании и предмету проекта контракта, необоснованное расширение (ограничение), упрощение (усложнение) необходимых условий контракта, непоследовательное изложение требований к товарам, работам, услугам, отсутствие инструкции о порядке заполнения заявки, объединение в одном лоте товаров, работ, услуг, функционально и технологически не связанных между собой, включение в

проект контракта условий, заведомо предполагающих заключение договоров субподряда с определенными организациями;

3. размещение извещения о закупке в единой информационной системе, когда заказчики прибегают к различным инструментам сокрытия информации о проводимых ими закупках от потенциальных поставщиков путем замены букв, написанных на кириллице, на латинские буквы, которые визуально выглядят одинаково, например «а, с, е, о»; намеренно допускают орфографические ошибки в предмете закупок; ставят знак тире в середине слова, а также пробелы между буквами внутри слова, - все это приводит к снижению степени информированности о проводимых закупках и, как следствие, понижает уровень конкуренции на торгах;

4. оценка заявок и выбор победителя - риски как необоснованного отклонения участников, так и необоснованного допуска, риски оценки заявок по критериям и основаниям, не предусмотренным законодательством, что при осуществлении государственного контроля в последующем ведет к административной ответственности заказчика.

Система критериев для определения победителя торгов представлена на рисунках 3-5.

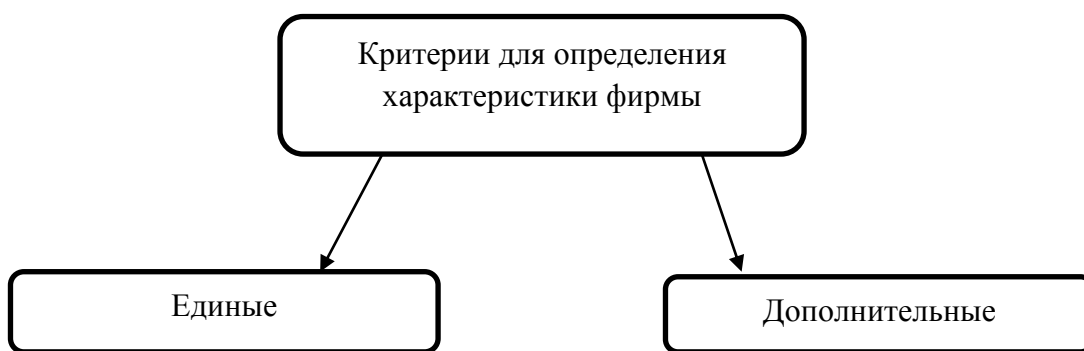


Рисунок 3 – Система критериев для определения победителя торгов

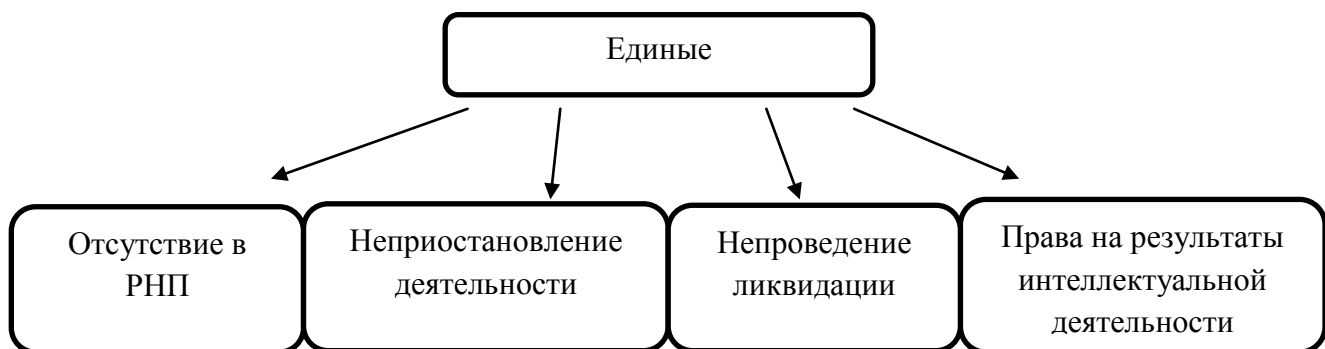


Рисунок 4 – Система единых критериев для определения победителя торгов

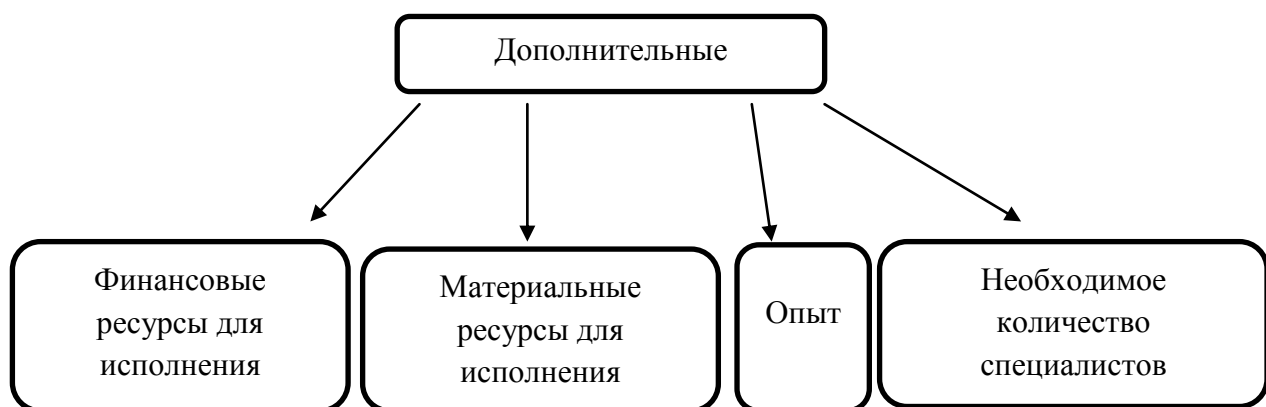


Рисунок 5 – Система дополнительных критериев для определения победителя торгов

На этапе заключения и исполнения государственных и муниципальных контрактов экономические риски возникают в следующих ситуациях:

1. при заключении контракта по результатам конкурса и аукциона победитель должен предоставить обеспечение контракта в форме банковской гарантии и залога денежных средств;

2. одним из самых существенных для заказчика рисков является неисполнение или некачественное исполнение заключенных контрактов, поскольку потребителем результатов исполнения большинства таких контрактов является население, зачастую социально незащищенное — дети, люди пожилого возраста, инвалиды, больные, что требует ужесточения степени ответственности со стороны поставщиков.

С этой целью введен Реестр недобросовестных поставщиков (Далее РНП), который представляет собой список контрагентов, нарушивших

положения соответствующего законодательства в ходе подписания или исполнения контракта, заключенного по результатам проведения закупок.

В этом году исполнилось 12 лет с момента создания реестра недобросовестных поставщиков. За прошедшее десятилетие реестр стал значимым механизмом контроля, направленным на устранение коммерческих игроков, не выполняющих своих обязательств, от государственных заказов.

Правила включения юридических и физических лиц в РНП, а также практика использования сведений, содержащихся в реестре, демонстрируют определенные недостатки существующего правового регулирования. С одной стороны, несмотря на совершенствование законодательства, недобросовестные предприниматели по-прежнему сохраняют лазейки, позволяющие им участвовать в тендерах на госзаказ даже после включения в РНП. С другой стороны, боязнь попасть в реестр может отпугнуть и кого-то из вполне добросовестных коммерсантов от участия в некоторых торгах. Наконец, периодически поднимается и такой вопрос: а как быть с недобросовестными заказчиками? Не следует ли и для них создать похожий реестр?

За время существования реестра недобросовестных поставщиков сложились противоречивые судебные подходы к вопросу о его правовой природе. Недостаточно исследован этот институт и в юридической литературе.

Законодательную базу для формирования РНП создал Закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», вступивший в силу в начале 2006 года.

Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», вступивший в силу с 1 января 2012 г., предусматривал наряду с РНП еще один подобный реестр.

К началу 2016 года реестр, сформированный на основе ФЗ-94, прекратил свое существование. С принятием Закона № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» появился аналогичный реестр, в который включают недобросовестных поставщиков госпредприятий,

естественных монополий и контролируемых государством хозяйственных обществ. Срок пребывания в реестре также составляет два года.

В настоящее время ведение реестра недобросовестных поставщиков осуществляется на основе:

- Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон № 44-ФЗ);

- Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закон № 223-ФЗ);

- Постановления Правительства РФ от 25.11.2013 № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)» (далее - Постановление № 1062);

- Постановления Правительства РФ от 22.11.2012 № 1211 «О ведении реестра недобросовестных поставщиков, предусмотренного Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Постановление № 1211);

- Приказа ФАС России от 27.08.2007 № 267 «О ведении реестра недобросовестных поставщиков, включении и исключении сведений из реестра недобросовестных поставщиков, проведении проверок фактов уклонения участника размещения заказа от заключения государственного или муниципального контракта, осуществлении внеплановых проверок при рассмотрении сведений о недобросовестных поставщиках» (далее - Приказ ФАС России № 267) и др.

Следует отметить, что в указанных документах, в том числе в ст. 3 Закона № 44-ФЗ, отсутствуют определения понятий «реестр недобросовестных поставщиков» и «недобросовестный поставщик». В связи с этим в теории и на практике у исследователей и юристов возникают дискуссии по данному вопросу.

Однако действующий Закон о госзакупках имеет существенное дополнение: согласно ему в реестр включают не только поставщиков -

юридических лиц, но и физических лиц, являющихся учредителями или членами руководящих органов соответствующего хозяйствующего субъекта.

Законодатель установил, что в этот реестр должны вноситься не только сведения о самом поставщике, но и данные о его учредителях, членах коллегиальных исполнительных органов, лиц, исполняющих функции единоличного исполнительного органа юридических лиц.

Это должно послужить заслоном от тех недобросовестных предпринимателей, которые создают сразу несколько фирм и действуют то под одной, то под другой вывеской.

РНП создан в целях обеспечения исполнения лицом принятых на себя обязательств в рамках процедуры размещения государственного и муниципального заказов, а также заказов отдельных видов юридических лиц, защиты добросовестной конкуренции и предотвращения злоупотреблений в сфере размещения заказов со стороны недобросовестных действий поставщиков, и является специальной мерой ответственности, своего рода санкцией за допущенное нарушение в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и закупок отдельными видами юридических лиц.

Реестр используется как правовой инструмент защиты заказчиков от потенциально недобросовестных поставщиков.

Законом установлен перечень информации, которая включается в реестр, в том числе:

- наименование, место нахождения (для юридического лица), фамилия, имя, отчество, ИНН участника закупки;
- ИНН лица, являющегося учредителем вносимого в РНП юридического лица;
- фамилии, имена, отчества учредителей, членов коллегиальных исполнительных органов, лиц, исполняющих функции единоличного исполнительного органа, включаемых в реестр юридических лиц.

Территориальный орган ФАС России - проверяет информацию и документы, предоставленные заказчиками, на наличие фактов, подтверждающих недобросовестность поставщика (подрядчика, исполнителя), в течение десяти рабочих дней с даты их поступления.

Если достоверность этих фактов подтверждена, ФАС России вносит данные в реестр в течение трех рабочих дней.

Содержащиеся в РНП сведения размещаются в единой информационной системе на официальном сайте www.zakupki.gov.ru.

Информация исключается из реестра по прошествии двух лет с даты ее включения.

В реестр недобросовестных поставщиков включается информация о следующих участниках закупок:

- 1) уклонившихся от заключения контрактов (договоров), в том числе при:
 - невыполнении участником, признанным победителем аукциона, требования о представлении надлежащей информации;
 - непредставлении надлежащего обеспечения победителем конкурса в установленный срок;
 - неподписании в установленный срок контракта победившим участником закупки.

Термин «уклонение от заключения контракта» предполагает не только формальное нарушение требований законодательства, но и отсутствие реального намерения заключить и исполнить контракт, поэтому для включения в реестр недобросовестных поставщиков по данному основанию помимо факта нарушения необходимо установить направленность воли и недобросовестный характер поведения победителя аукциона;

- 2) поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми контракты (договоры) расторгнуты по решению суда (в том числе в связи с существенным нарушением ими условий контрактов (договоров));

- 3) при одностороннем отказе заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением поставщиком (подрядчиком, исполнителем)

условий контрактов (за исключением закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц).

Основаниями для включения сведений о недобросовестном поставщике (подрядчике, исполнителе) в соответствующий реестр при одностороннем отказе заказчика от исполнения обязательств по контракту являются документально подтвержденные обстоятельства:

- неисполнение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств по контракту;

- ненадлежащее исполнение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств по контракту;

- установление заказчиком в ходе исполнения контракта несоответствия поставщика (подрядчика, исполнителя) требованиям, определенным документацией о закупке;

- установление заказчиком в ходе исполнения контракта факта представления поставщиком (подрядчиком, исполнителем) недостоверной информации о своем соответствии определенным документацией о закупке требованиям.

Заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств, при условии, если это было предусмотрено контрактом.

Одна из причин внесения информации об участнике закупки в реестр недобросовестных поставщиков - это неосмотрительность и непринятие участником надлежащих мер с целью исключения возможности наступления для него неблагоприятных последствий.

- уклонение от заключения договора;

- существенное нарушение поставщиком (исполнителем, подрядчиком) условий договора, повлекшее расторжение договора по решению суда.

Причем включение недобросовестного участника закупки в случае его уклонения от заключения договора правомерно только в том случае, если предусмотрено обязательное заключение договора по итогам закупки. Поэтому для получения достаточных оснований для включения поставщика (исполнителя, подрядчика) в реестр недобросовестных поставщиков полномочным органам следует, помимо прочего, тщательно анализировать Положение о закупках и закупочную документацию той закупки, участнику которой грозит включение в указанный реестр.

Принимая решение об участии в процедуре закупки, участник должен осознавать, что несет риск наступления неблагоприятных для него последствий, предусмотренных законодательством о закупках, в случае совершения им действий (бездействия), нарушающих требования закона.

Каким образом РНП защищает интересы государственных и муниципальных заказчиков? Заказчик вправе установить требование об отсутствии в реестре, предусмотренном настоящим Федеральным законом, информации об участнике закупки, в том числе об учредителях, о членах коллегиального исполнительного органа, о единоличном исполнительном органе участника закупки. Установление подобного требования не обязанность заказчика, а его право.

Комиссия по осуществлению закупок должна проверить соответствие участников указанному требованию. При этом она не вправе возлагать на хозяйствующего субъекта обязанность подтверждать отсутствие в РНП информации о нем, поэтому проводит проверку самостоятельно.

У участника закупки нет обязанности подтверждать, что он отвечает требованию. Однако чаще всего факт отсутствия в реестре включается в декларацию о соответствии единым требованиям к участникам, представляемую в рамках заявки.

Таким образом, комиссия обязана отстранить участника от торгов, если обнаружит, что сведения об учредителях, о членах коллегиального

исполнительного органа, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа, действительно содержатся в РНП.

Госзаказчик или заказчик, работающий по Закону № 223-ФЗ, имеет право отклонить заявку потенциального поставщика, из-за того, что он содержится в реестре. Имеет право, но не обязан. А вот предоставить в ФАС информацию о своем недобросовестном поставщике заказчик обязан. Если он этого не сделает, то подлежит административной ответственности. Помимо двухлетнего отстранения от госзаказов компания, включенная в РНП из-за отказа заключить контракт, потеряет внесенное обеспечение заявки на участие в торгах. В случае если причиной попадания в реестр станет расторжение контракта, то она лишится более крупного обеспечения его исполнения. Кроме того, в любом случае она понесет репутационные потери. Включение в РНП может быть обжаловано в судебном порядке. Других способов сократить срок нахождения в реестре не существует.

Правовые последствия пребывания в реестре не носят обязательного характера. Заказчик может установить требование, отсекающее участников торгов, включенных в РНП, а может не устанавливать. Если он просто забудет прописать такое требование в тендерной документации (напомним, что львиная доля заказчиков - это небольшие организации, где уровень подготовки контрактных управляющих пока что оставляет желать лучшего), то любой включенный в реестр может участвовать, а попытка отстранить его - нарушение. С другой стороны, если недобросовестный поставщик пообещает хороший «откат» столь же недобросовестному заказчику, то последний может не включить такое требование сознательно.

Другой вопрос возникает в связи с включением в РНП (по ФЗ-44) учредителей. Ни для кого не секрет, что учредители далеко не всегда принимают участие в управлении юридическим лицом, а нередко являются и вовсе подставными людьми. Зато собственники хозяйствующего субъекта или крупной доли его акций почти всегда имеют непосредственное отношение к принятию значимых решений. Поэтому требование включить их в РНП было

бы гораздо более обоснованным. Если же коммерческая структура не хочет раскрывать своих собственников, тогда ей и в госзакупках не надо участвовать.

Еще несколько лет назад Президент РФ Владимир Путин говорил о необходимости раскрытия собственников компаний, участвующих в госзаказе. Исходя из той же логики было принято прошлогоднее решение отстранить от госзакупок офшорные фирмы. Требование о включении собственников в РНП могло бы стать еще одним важным шагом в этом направлении.

Надо сказать, что возможна и такая ситуация, когда риск попасть в РНП может привести к отказу от участия в тендере и, соответственно, к снижению конкуренции. Например, заказчик, желая отдать контракт «своему» конкурсанту, может прописать его условия недостаточно подробно, так, чтобы оценить реальную стоимость работ было нелегко. В этом случае никто, кроме «своего» подрядчика, не захочет конкурировать за «кота в мешке». Ведь если он победит, ему могут предложить выполнить убыточный для него контракт, а если откажется - включить в РНП.

В данном реестре я выделила недостатки, представленные в таблице 7.

Таблица 7 – Недостатки реестра недобросовестных поставщиков и возможные последствия

Критерии	Недостатки существующей системы	Последствия
Принцип попадания поставщика в реестр	В реестр поставщик попадает по 2 причинам: уклонение от заключения контракта; расторжение контракта по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением условий контракта.	Данное положение не регулирует тех поставщиков, которые исполнили контракт, но поставили товар или услугу ненадлежащего качества. Также часто в суде оспариваются решения, когда заказчик попал в реестр по причине не заключения или несвоевременного заключения контракта, но не с целью уклонения, а по техническим и иным причинам.
Срок нахождения в реестре	2 года	Данный срок недостаточен, так как спустя это время вся информация из реестра изымается и поставщик вновь может участвовать в торгах с «чистой» историей

Окончание таблицы 7

Опора заказчиков на реестр	У заказчика нет обязательства устанавливать к поставщику требования о его отсутствии в реестре недобросовестных поставщиков, а также проверять наличие названий и имен в реестре	Поставщик находящийся в РНП может участвовать в торгах, выигрывать их, в то время как заказчик не имеет права отстранить его, если такое требование не было установлено им документально. Даже при наличии такого требования заказчики не всегда проверяют названия фирм и фамилии лиц нахождение в реестре
Ограничение деятельности	Нахождение в реестре не накладывает ограничений на деятельность участия в торгах, за исключением победы	Даже если у заказчика установлено требование к поставщику о не нахождении его в РНП, поставщик может участвовать в первом этапе торгов и сильно занижать цены для остальных участников, так как знает, что во втором этапе не пройдет по списку требований. Эту возможность дает анонимность при торгах и доступность площадки.
Несистемное указание учредителей организации	В реестре указываются фамилии, имена, отчества (при наличии) учредителей, членов коллегиальных исполнительных органов, лиц, исполняющих функции единоличного исполнительного органа	При просмотре записей реестра наблюдается несистемность указания конкретных имен, а также различных форм указания имени, что позволяет таким личностям открывать новые организации и вновь участвовать в торгах

Исходя из практики антимонопольных органов и арбитражных судов, можно прийти к выводу, что при рассмотрении обращений о включении сведений в реестр недобросовестных поставщиков необходимо тщательно устанавливать и анализировать обстоятельства конкретного дела, а также факт отсутствия или наличия достаточных и допустимых доказательств.

И конечно, особенно важно понимать, что от того, насколько объективное и обоснованное принято решение, зависит возможность хозяйствующего субъекта в дальнейшем принимать участие в обеспечении государственных и муниципальных нужд.

Есть реестр недобросовестных поставщиков, а как быть с недобросовестными заказчиками? Например, с теми, кто допускает много нарушений закупочного законодательства, в частности с теми, кто затягивает

оплату уже выполненного контракта? В этой связи периодически звучат предложения о создании своего рода реестра недобросовестных заказчиков.

Так, в рамках форума-выставки «Госзаказ-2016» идею создания публичного рейтинга недобросовестных заказчиков озвучил депутат Государственной Думы РФ Виктор Климов (фракция «Единая Россия»). Какие ограничения могут быть введены для таких заказчиков? Ну, например, гораздо более пристальное внимание контрольных органов к их закупкам. Или даже обязательную передачу всех закупок в ведение некой организации централизованного снабжения. Однако пока это лишь предположения.

2.3 Анализ проблем малого предпринимательства в системе государственных закупок

Сложный доступ российского малого и среднего предпринимательства к государственным заказам и к закупкам государственных корпораций – одна из многих проблем, препятствующих развитию данного сегмента предпринимательства в России. Основные проблемы в организации государственных торгов вызваны нарушениями в процедурах проведения аукционов и конкурсов, предвзятым отношением со стороны заказчиков, некорректным подведением результатов торгов, что рассмотрено в предыдущем пункте.

Со вступлением в силу 44-ФЗ изменились правила закупок для государственных нужд, согласно которым с 2014 г. заказчики должны не менее 15 % (в 2018 г. не менее 25 %) закупок совершать через малый и средний бизнес. Причем верхний предел объемов закупок не ограничен. Отменен перечень товаров, работ и услуг, которые необходимо закупать у представителей малого предпринимательства, что дает возможность покупать товары не из указанного перечня. Произошло увеличение порога начальной цены с 15 млн руб. до 20 млн руб. На рисунке 4 представлена доля лотов.

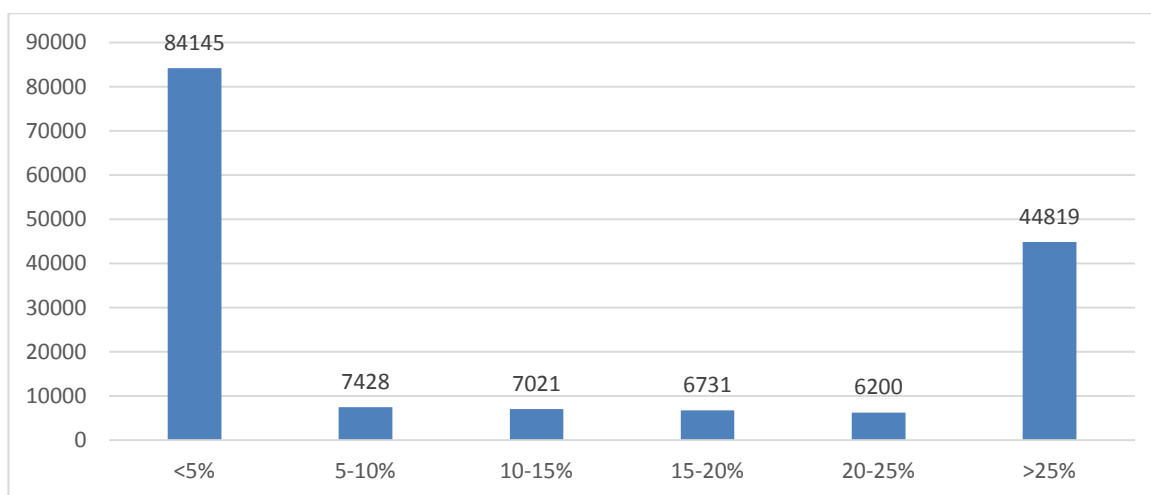


Рисунок 6 – Доля лотов, размещенных для субъектов малого предпринимательства

Анализ участия субъектов малого предпринимательства в государственных закупках с момента принятия закона о государственных заказах № 94-ФЗ, выявил наличие определенных тенденций в этой сфере, которые отражены в таблице 8.

Таблица 8 – Доля участия субъектов малого предпринимательства в закупках

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Общее количество поданных заявок, тыс.	2225	3194	2497	2514	2516	2401	3935	3777	3827
— заявок субъектов малого предпринимательства в % от общего кол-ва поданных заявок	15,3	13,53	14,25	23,29	16,62	15,07	12,6	16,59	27,75
Количество заключенных контрактов и договоров, тыс.	5 593	7 517	9 320	10 852	11 685	11 233	11 853	14 515	6 692
— с субъектами малого предпринимательства в % от общего кол-ва заключенных контрактов	24,1	26,58	24,33	16,77	1,11	1,09	1,32	1,28	4,64
Количество заявок участников, выигравших торги, тыс.	1 062	1 325	1 318	876	835	904	1 084	1 304	1 293

Окончание таблицы 8

— заявок субъектов малого предпринимательства в % от общего кол-ва участников, выигравших торги	11,69	14,95	12,25	21,01	15,62	13,6	14,55	14,3	23,46
Общая стоимость заключенных контрактов и договоров, млрд руб.	1 714	2 968	3 710	3 292	3 892	7 219	7 168	6 881	6 328
— с субъектами малого предпринимательства в % от стоимости заключенных договоров	5,29	6,08	5,15	1,75	2,39	1,48	1,64	1,84	3,58

Анализ данных свидетельствует о тенденции к увеличению числа заявок, поданных субъектами малого предпринимательства, более чем в 3 раза, сопровождавшуюся увеличением их доли в общем объеме закупок с 15 % до 27 %. Однако сопоставительный анализ динамики заявок с показателями заключенных контрактов свидетельствует о том, что доля заявок субъектов малого предпринимательства, победивших по итогам размещения заказов, выросла не столь значительно — с 11,7 % до 23 %. При том что доля победителей среди субъектов малого предпринимательства возросла в общем объеме заявок, наблюдается снижение доли заявок, победивших в конкурсных процедурах — с 36,46 % до 28,5 %. При этом наибольшие значения были характерны для 2007-2008 гг. — более 45 %.

Существенно сократилось в 2010 г. число контрактов, заключенных с субъектами малого предпринимательства, — с 16 % до 1 % от общего числа заключенных контрактов. Причинами сокращения стали несколько факторов:

1. С 2010 г. был сокращен перечень товаров, которые должны закупаться у субъектов малого бизнеса, на 27 пунктов;
2. В 2010 г. в действовавший на тот момент закон № 94-ФЗ были внесены поправки, направленные на сокращение числа мелких закупок, что

существенно ограничило возможности участия субъектов малого предпринимательства в государственных заказах;

3. С принятием закона № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 8 мая 2010 г. были расширены возможности автономных учреждений и вновь образованных бюджетных учреждений нового типа по размещению заказов для государственных нужд путем перехода под действие другого закона о закупках — № 223-ФЗ.

Наиболее показательными являются данные по доле субъектов малого предпринимательства в общей сумме заключенных контрактов. На протяжении всего периода исследования этот показатель не превысил 6,08 %. Если сопоставить долю субъектов малого предпринимательства в стоимости заключенных контрактов и данные о доле победивших заявок субъектов малого предпринимательства, то становится очевидно, что существует тенденция к увеличению числа мелких заявок, размещенных для субъектов малого бизнеса. Однако в условиях действия нового закона № 44-ФЗ, имеет место рост всех анализируемых показателей.

С целью оценки роли субъектов малого предпринимательства в государственных закупках были проанализированы данные по 83 субъектам РФ (Республика Крым и г. Севастополь не включены в анализ за недостаточностью практики участия в закупочных процедурах по российскому законодательству). Оценка проводилась на основе официальных данных Федеральной службы государственной статистики.

В ходе исследования была дана предварительная оценка результативности закупок с точки зрения экономии в переходный период 2014 г. и в целом за рассматриваемый период.

Анализ данных выявил, что в 2014 г., в условиях вступления в силу закона № 44-ФЗ, только 6 регионов из 83, представленных в выборке, показали положительный прирост показателя экономии: Бурятия (0,012 %), Дагестан

(0,41 %), Калужская область (0,02 %), Магаданская область (0,78 %), Оренбургская область (0,21 %) и Удмуртия (0,04 %). При этом средневзвешенный уровень экономии снизился с 6,92 % до 4,27 %. Таким образом, работа в условиях нового закона, предполагающая расширение конкуренции и повышение эффективности государственных закупок, с точки зрения экономии бюджетных средств себя не оправдала. Однако ситуация в 2015 г. существенно изменилась в сторону улучшения, так как показатель экономии превысил в целом по стране значения, достигнутые в условиях ранее действовавшего закона № 94-ФЗ. Наиболее стабильно высокие результаты по эффективности государственных закупок (экономия более 6 %) показывали 10 регионов из 83: Башкортостан, Владимирская область, Еврейская автономная область, Калужская область, Камчатский край, Ленинградская область, Липецкая область, Удмуртия, Ханты-Мансийский АО, Ярославская область. Традиционными аутсайдерами по экономии являются Республика Дагестан и Чеченская республика.

Сопоставительный анализ данных о количестве заказчиков, размещающих заявки для субъектов малого предпринимательства, и доле заказчиков, не соблюдающих требования о размещении у субъектов малого бизнеса не менее 15 % закупочного бюджета, свидетельствует о том, что значительное число регионов характеризуется негативными тенденциями в области обеспечения их доступа к государственным закупкам.

Как негативные тенденции рассматриваются рост числа заказчиков, не соблюдающих требования о размещении 15 % закупочного бюджета у субъектов малого предпринимательства, а также снижение числа заказчиков, размещающих заявки для таких субъектов. Обозначенные негативные тенденции в рассматриваемый период времени оказались характерны для 16 регионов России: Еврейской автономной области; республик Карачаево-Черкесия и Тыва, Краснодарского, Красноярского, Пермского, Ставропольского краев, Липецкой, Вологодской, Смоленской, Саратовской, Свердловской, Томской, Тюменской, Ульяновской и Ярославской областей.

Однако и для многих других регионов присутствует одна из указанных тенденций: в 25 регионах рост числа заказчиков не сопровождался снижением доли заказчиков, соблюдающих требования о 15-процентном пороге, в 15 регионах наблюдалось сокращение числа заказчиков, размещающих заявки для субъектов малого предпринимательства, и только в 27 наблюдалась тенденция к улучшению рассматриваемых показателей.

Таким образом, оценка динамических рядов свидетельствует о том, что в 40 % наблюдений прирост числа заказчиков, размещающих заявки для субъектов малого предпринимательства, привел к росту экономии бюджетных средств.

3 Направления совершенствования контрактной системы в сфере закупок

3.1 Изменение схемы формирования лотов для малого бизнеса

Решить проблему привлечения к закупкам малого бизнеса можно путем деления крупных лотов с объединенными работами разного вида, технологически несвязанными процессами, со специфическими требованиями и без на более мелкие лоты.

Рассмотрим на примере аукционов по содержанию дорог, мостов, благоустройству и прочих, в которых представители малого и среднего бизнеса не имеют возможности участвовать, так как слишком большие суммы требуются на обеспечение заявки и обеспечение контракта, но которые составили наибольшую долю (20,63 %) всех закупок 2017 года, что отражено на рисунке 7.

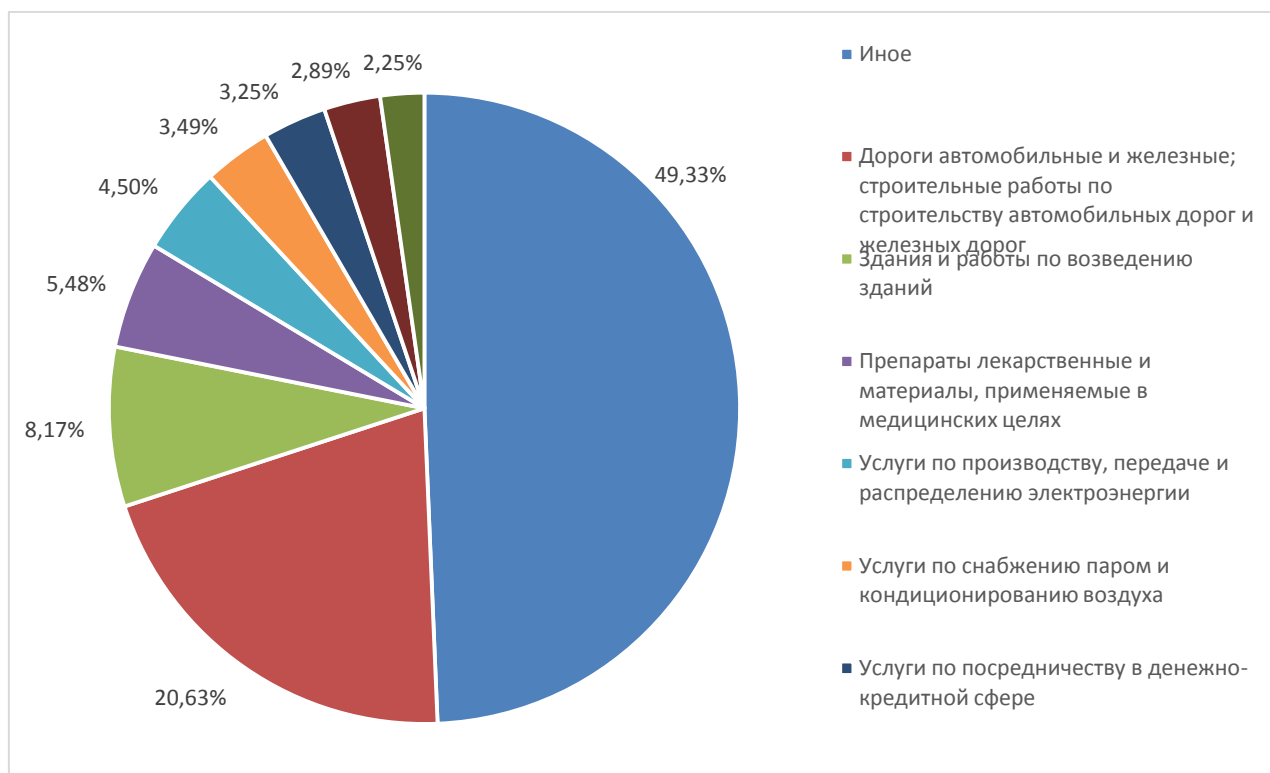


Рисунок 7 – Закупки в разрезе номенклатуры

Данная диаграмма показывает распределение цены заключенных контрактов по группам закупаемой номенклатуры. Наибольшую долю в денежном выражении всех закупок 2017 года составили закупки в сфере «Дороги автомобильные и железные; строительные работы по строительству автомобильных дорог и железных дорог». Данный вид закупок имеет множество этапов, каждый из этапов имеет разные требования, касающиеся квалификации сотрудников, лицензии организации на определенные виды деятельности и т.д.

Исходя из буквального и смыслового толкования нормативных положений статьи 17 Закона о защите конкуренции, запрещаются любые действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении торгов, поскольку перечень запретов, перечисленных в статье 17 Закона о защите конкуренции, не является исчерпывающим.

Как правило при формировании аукционной документации заказчики формируют крупные как по номенклатуре, так и по количеству поставляемой продукции.

При рассмотрении аналогичных вопросов ФАС России установлено, что многие поставщики не могут поставить весь требуемый согласно техническому заданию ассортимент. При этом многие поставщики имеют возможность поставить часть требуемого ассортимента.

Чаще всего при проведении аукционов в сфере дорожного строительства заказчики по-прежнему устанавливают излишние требования к описанию объекта закупки и необоснованно укрупняют лот. В практике ведомства есть ряд дел, где заказчики при проведении аукционов на ремонт или содержание дорог объединяют в один лот десятки не связанных друг с другом дорог, расположенных в разных районах города или целого субъекта.

Процесс формирования закупки заказчиком в общем виде происходит следующим образом, представленным на рисунках 8-9.



Рисунок 8 –Этапы составления закупки заказчиком



Рисунок 9 – Этапы составления закупки заказчиком

Чаще всего при проведении аукционов в сфере дорожного строительства заказчики по-прежнему устанавливают излишние требования к описанию объекта закупки и необоснованно укрупняют лот. В практике ведомства есть ряд дел, где заказчики при проведении аукционов на ремонт или содержание дорог объединяют в один лот десятки не связанных друг с другом дорог, расположенных в разных районах города или целого субъекта.

Из данной схемы, отражающей этапы формирования закупочной документации следует вывод о том, что заказчик внутри организации составляет требования, предъявляемые к объекту закупки, поставщику, состав работ в одной закупке, что позволяет ему объединять в одну закупку технологически несвязанные процессы, тем самым упростив процедуру закупки, составив извещение об одном крупном контракте.

Осуществление закупок в организации осуществляет контрактный управляющий, назначенный внутри организации, или контрактная служба, специально созданный закупочный отдел. Или обязанности контрактной службы могут быть распределены между сотрудниками разных подразделений. Характеристика сотрудников, осуществляющих закупки в организации представлена в таблице 9.

Таблица 9 – Характеристика специалистов в сфере закупок

Объем закупок организации в год	Количество человек в отделе закупок	Квалификационные требования
Не превышает 100 млн. руб	1 контрактный управляющий или создание контрактной службы	Работники контрактной службы, контрактный управляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок
Превышает 100 млн. руб	Контрактная служба минимум из 2 сотрудников	

Из данных квалификационных требований можно сделать вывод о том, что контрактный управляющий или контрактная служба не всегда обладают достаточной квалификацией для определения сложности и технологической и функциональной связанности работ в закупке. Что объясняет необходимость создания экспертных групп по каждому типу закупаемой продукции, товаров, работ, услуг в отношении крупных лотов. Независимая экспертная группа исходя из конкретных условий и специфики товара, работы, услуги будет определять, связаны технологически и функционально товары, работы и услуги, заявленные в закупке, или нет, и как следствие решение о том,

необходимо разделять данную конкретную крупную закупку на более мелкие или данную закупку разделять нельзя ввиду технологической неразрывности.

Таким образом, в случае разделения крупного лота на несколько, количество потенциальных участников аукциона увеличится.

Рассмотрим закупку ремонта автомобильной дороги на упрощенном примере (таблица 10).

Таблица 10 – Пример закупки ремонта автомобильных дорог

№ п/п	Дорога (участок дороги)	Покрытие (вид)	Длина проезжей части, подлежащая ремонту, пог. м.	Ширина проезжей части, подлежащая ремонту, пог. м. (среднее значение)	Площадь, м ²
1	ул. Краснодарская	асфальтобетонное	558,00	5,90	3311,40
2	ул. Щорса	щебеночное	600,00	5,00	3000,00
3	ул. Линейная	щебеночное	685,00	5,00	3425,00
4	ул. Новосибирская	щебеночное	140,00	4,00	560,00
5	пр. Молодежный	щебеночное	130,00	5,00	650,00
3	ИТОГО:	х	2113,00	х	10 946,4

В данном примере в одну закупку объединены работы, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов. А именно, данные участки дороги не связаны функционально, находятся в разных районах города и как следствие их ремонт может производиться одновременно разными подрядными организациями. Данное объединение работ в один лот не является целесообразным.

Все объекты объединяются в один лот, что делает сумму контракта неподъемной для большинства потенциальных партнеров.

Когда весь город попадает в один лот, цена контракта сразу увеличивается. Чтобы поучаствовать в закупке, нужно заплатить обеспечение заявки – 5 %. Плюс до 30 % стоимости оплачивается по следующему обеспечению исполнения контракта. Не у каждого хозяйствующего субъекта в обороте есть такие суммы. Это уменьшает круг участников, способных выйти на данный аукцион. Если бы все работы были разбиты на лоты, участников было бы больше, они бы соревновались за эту закупку, имели бы свой фронт работ, меньший по объему, и их мобильность привела бы к увеличению качества уборки города.

Правомерность размера лота можно определить исходя из того, сколько реальных поставщиков смогут принять участие. Если лот заточен под одного поставщика, и отсекает ближайшего конкурента, то очевидно его размер завышен.

Для того, чтобы сделать вывод о целесообразности разделения крупных лотов на более мелкие, необходимо оценить риски, достоинства и недостатки обоих видов закупок. Данные наглядно показаны в таблице 11.

Таблица 11 – Оценка достоинств и недостатков лотов разного размера

Размер лота	Достоинства	Недостатки	Риски
Крупный	Крупный поставщик обладает мощными материальными, технологическим и человеческими ресурсами, а также оборудованием для исполнения масштабного контракта	Увеличение срока исполнения	Плохая организация работ
			Некачественное исполнение контракта
	Снижения издержек на проведение закупочных процедур	Конечные или промежуточные результаты работ отследить и проконтролировать очень сложно	Банкротство поставщика крупного контракта
			Неисполнение контракта в полном объеме

Окончание таблицы 11

Мелкий	Привлечение большего количества участников	Ограниченные финансовые и технологические возможности у субъектов среднего и малого предпринимательства	
	Повышение уровня контроля за результатами закупок		
	Привлечение субъектов среднего и малого предпринимательства		
	Повышение конкурентности		
	Экономия бюджетных средств		
	Снижение рисков		
	Возможность быстрого реагирования на проблемные ситуации		

Из данной таблицы становится очевидно, что осуществление закупок небольшого объема более эффективно по сравнению с крупными закупками, также такие закупки не несут серьезных рисков, так как имеют возможность маневра, невыполнение или некачественное выполнение мелкого контракта не нанесет серьезных последствий и их можно будет устранить. У крупных контрактов такая возможность отсутствует.

Решением данной проблемы является разделение объемных контрактов на более мелкие, без привлечения многочисленных субподрядчиков, не несущих ответственность непосредственно перед заказчиком. Такого рода доступные для малого бизнеса мелкие лоты, не требуют специальной лицензии или разрешения и не имеют высокой стоимости, что не создает сложностей для этой категории участников закупок. Такие меры могут положительно сказаться на развитии малого бизнеса в целом.

Дробление лотов – это хороший шанс для малого и среднего бизнеса получить доступ к государственным и муниципальным заказам, у малого бизнеса обороты сравнительно небольшие, ввиду чего СМП не могут

обеспечить многомиллионные задатки и госгарантии. А при дроблении лотов участникам аукционов необходимо будет платить меньшие суммы, и гораздо более широкий круг предпринимателей сможет участвовать в таких торгах, особенно в нынешних экономических условиях. Не будет отсекация по размеру бизнеса.

3.2 Создание региональной информационной системы и открытость информации

Информационные ресурсы расширяют возможности контрактной системы, экономят ресурсы, позволяют внедрять риск-ориентированный контроль и обеспечивают взаимодействие в режиме реального времени. На данный момент идет разностороннее совершенствование информационной системы закупок: увеличивается база знаний, автоматизируются аналитические функции, маршрутизируются типовые закупочные операции контрактных специалистов, внедряются возможности искусственного интеллекта и автоматический контроль соответствия действий заказчика правилам законодательства РФ о закупках. Более производительными становятся Единая информационная система, региональные информационные системы, а также программное обеспечение отдельных организаций и специалистов.

Одним из способов по решению проблем с искажением информации могут выступить технические средства, фильтры позволяющие предотвратить использование заказчиками нестандартного написания букв для обмана поисковых механизмов (замена буквы «а» и других сходных из русского алфавита на английский, идентифицируемые разными машинными кодами: прописных букв - заглавными, вставка дефисов (р-е-м-о-н-т), отформатированные тексты документации; курсивы; нестандартный или переменный по размеру шрифт; разрядка и др.

Эффективность полной открытости информации о закупках оценивается двойственно. Прежде всего, следует отметить опосредованный характер

влияния прозрачности информации на результаты торгов и в целом эффективности удовлетворения потребностей субъектов общественного сектора, поскольку она оказывает влияние на использование механизмов как внутреннего, так и общественного контроля, а также на уровень конкуренции, снижая вероятность возникновения коррупции и сговора. Поэтому, с одной стороны, безусловно, императивы прозрачности информации о публичных закупках снижают риски коррупции как формы оппортунистического поведения заказчиков, но с другой - обладая полной информацией о предмете закупки и о потенциале аффилированного участника торгов, коррумпированные заказчики влияют на результаты определения поставщика, подгоняя описание предмета под аффилированного участника, либо прописывая излишне жесткие требования к условиям исполнения контракта. Кроме того, деятельность учреждений, госкомпаний, госкорпораций становится излишне открытой для конкурентов, поскольку сформированные информационные компетенции и накапливаемые в ЕИС аналитические данные позволяют недобросовестным предпринимателям выявить основных конкурентов, спрогнозировать их стратегии или найти потенциально возможных участников сговора (картеля), что проявляется в объективно тестируемой активизации процессов картелизации, ставшей определенной угрозой для сферы закупок.

Тем самым законодательный рост степени прозрачности информации о государственных закупках провоцирует некоторые негативные побочные эффекты. Тотальная открытость необходима для выявления, в том числе и общественными контролерами, недобросовестных или некомпетентных заказчиков, или представителей бизнеса и локализации рисков коррупции и оппортунизма. С другой стороны, частичной прозрачностью, оцениваемой существенно меньшим объемом сведений в открытом доступе, чем в Единой информационной системе РФ, характеризуются общепризнанные высокоэффективными национальные системы закупок других развитых стран.

Таким образом, транспарентность является необходимой, но недостаточной предпосылкой эффективности как публичных закупок, так и используемых механизмов общественного контроля. Это требует их определенной институциональной модернизации, поскольку электронизация публичных закупок - это лишь потенциальная возможность их транспарентности, в том числе для гражданского общества. Это предполагает обеспечение профессионализации заказчиков, повышение закупочной культуры как заказчиков, так представителей бизнес-сектора, разработки кодекса поведения участников публичных торгов, введения дисквалификации недобросовестных поставщиков и других формальных и неформальных правил и норм.

Предусмотренная ФЗ № 44 многоуровневая и разноплановая система контроля, включающая проведение ревизий финансовой дисциплины, надзора над соблюдением требований законодательства, а также аудита с необходимостью проведения экспертиз во время проведения каждого вида контроля, требует подготовки достаточно большого количества специалистов, способных выполнять функции экспертов. Экспертами в сложно устроенной сфере закупок, то есть знающими людьми, становятся после прохождения специальной подготовки. К сожалению, вопрос подготовки экспертов не нашёл отражения в ФЗ № 44, а без быстрого, качественного и независимого проведения экспертиз на каждом этапе процесса закупок невозможно получить реальную отдачу от проводимой информационно-разъяснительной работы, от работы по подготовке специалистов в сфере закупок, а также от деятельности всей системы контроля.

Опыт информатизации контрактной системы многообразен. Фактически существуют различные ИТ-инструменты. Информационные технологии помогают выйти на качественно новый, более высокий уровень исполнения госзаказа.

Введенная в действие ЕИС не позволяет пока в полной мере обеспечить, прежде всего, заказчиков полным перечнем сервисных функций. Также

недоступны аналитические возможности ЕИС. Это обуславливает низкое качество планирования и ведомственного контроля в сфере закупок. Незавершенность системы информационного обеспечения контрактной системы, проявляющаяся, в первую очередь, в отсутствии каталога товаров, работ и услуг, сдерживает развитие системы нормирования и других составных частей системы государственных закупок.

Отсутствие каталога товаров, работ и услуг приводит к тому, что основные новации контрактной системы, призванные обеспечить новое качество системы государственных закупок, не работают. Каталог позволит перейти к различным режимам планирования повторяющихся закупок по стандартным категориям товаров, работ и услуг. Без каталога невозможна полноценная работа института обоснования закупок в части доказательства обоснования их потребительских свойств.

Отсутствие каталога – это также сохранение непрозрачности при определении начальной (максимальной) цены контракта на стандартные товары, работы и услуги, и сохранение денежного «навеса» в сегменте государственных закупок, который достигает до 10-15 % от общего объема средств бюджетов бюджетной системы РФ, выделяемых на закупки. В настоящее время невозможно использовать информацию о ценах по уже проведенным торгам для определения начальной максимальной цены новой закупки товаров, работ и услуг ввиду несопоставимости наименований.

Без каталога нельзя автоматизировать процессы формирования объявлений о закупке, протоколов, контрактов, влекущие существенные трудозатраты для заказчиков, невозможно сформировать полную библиотеку типовых контрактов, осуществлять качественный контроль в сфере закупок.

Таким образом, каталог является стержневым элементом единой информационной системы, институтов планирования закупок, обоснования закупок, определения НМЦК, контроля в сфере закупок, а также решения не прямых задач контрактной системы - развития импортозамещения и стимулирования инноваций. При ориентировочных затратах на создание и

ведение каталога 50-60 млн. рублей в год (содержание штатной численности у регулятора, поддержание информационной системы и прочее), показатели бюджетной эффективности Каталога, в случае его корректного создания и ведения, гарантированно превышают значения в несколько миллиардов рублей.

Закупка у единственного поставщика по 44-ФЗ В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ заказчик имеет право проводить закупки до 100 тысяч рублей у единственного поставщика на любые цели, и избежать таким образом конкурентных процедур. Единственное условие для заказчика – не нарушать установленные законом лимиты, а именно:

- 1) Закупать не более чем на 2 млн. рублей в год;
- 2) Сумма малых закупок не может быть больше 5 % от СГОЗ и превышать 50 млн. рублей.

Ограничения не касаются заказчиков, которые закупают товары, работы, услуги для нужд сельских поселений. На заказчиков, которые работают на территории иностранного государства, не действуют ограничения цены контракта, не превышающей 100 тысяч рублей.

Для ряда организаций, поименованных в п. 5 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ, при малой закупке у единственного поставщика, сумма контракта увеличена до 400 тысяч. У этих организаций тоже есть ограничения годового объема малых закупок:

- 1) Не более 20 млн. рублей в год;
- 2) Не более 50 % от СГОЗ.

У заказчиков нередко возникает соблазн разбить весь объем необходимого товара на несколько отдельных контрактов. Это позволяет избежать конкурентных процедур и быстро провести закупку, не затратив много сил на подготовку. Заказчика при малых закупках освобождают от необходимости размещать извещение о закупке в ЕИС, отчитываться, почему было невозможно выбрать иной способ определения поставщика, а также от обоснования начальной цены контракта, от указания расчета такой цены. Для

оформления контракта при закупке до 100 тысяч заказчик может пользоваться любой формой, которая предусмотрена Гражданским кодексом.

Термина «дробление закупок» нет ни в законе 44-ФЗ, ни в законе 223-ФЗ. Из этого формально следует, что законодательство о закупках прямо такого явления не запрещает. Вместе с тем тендерная система базируется на определенных принципах. В частности, закупки должны быть эффективными и экономными. Однако если не проводится конкурентная процедура определения поставщика, то заказчик не получает лучшей цены. А значит, упомянутые выше принципы могут быть нарушены.

В общем случае заказчики обязаны определять исполнителей контрактов в конкурентной борьбе. Однако эта процедура довольно сложная: нужно заранее включить закупку в план, разместить информацию в ЕИС, подготовить документацию и так далее. К тому же все это и еще не гарантирует, что процедура состоится, и заказчик получит хорошую цену. Вместе с тем законодательство дает возможность закупаться у поставщика напрямую на небольшие суммы. Так, закон 44-ФЗ позволяют заключать контракты с единственным поставщиком стоимостью не более 100 000 рублей. Закачку гораздо проще разделить весь объем закупки на части и заключить несколько прямых контрактов. Это позволяет ему добиться следующих преимуществ:

- 1) Быстро закупить товары и услуги, необходимость в которых возникла внезапно.
- 2) Сэкономить время и силы на подготовку процедур по заранее запланированным закупкам.
- 3) Преследовать личный интерес. Не секрет, что в госзакупках зачастую применяются коррупционные схемы, основанные на сговоре между представителем заказчика и поставщиком.

Например, за определенное вознаграждение контрактный управляющий может вместо проведения конкурентной процедуры на полмиллиона рублей заключить с единственным поставщиком 5 контрактов по 100 000 рублей.

Предумышленное дробление можно распознать по ряду признаков:

1) Заключено несколько контрактов на поставку товара, схожего по своим характеристикам.

2) Соглашения заключаются практически одновременно, зачастую в один день.

3) Исполнителем по контрактам выступает одно лицо. Если контролирующие органы обратят внимание на такую закупку, может последовать проверка.

Дробление нарушает сразу несколько законов:

1) Закон о защите конкуренции. Разделяя закупку и заключая несколько мелких контрактов, заказчик уходит от проведения конкурентной процедуры. Тем самым он лишает поставщиков возможности в ней поучаствовать. Это квалифицируется как необоснованное ограничение конкуренции.

2) Гражданский кодекс. Разделение одного договора может быть расценено, как притворная сделка, цель которой — замаскировать крупную операцию. В итоге заключение контракта с единственным поставщиком может быть признано недействительным.

3) Бюджетный кодекс. Если закупка безосновательно разделена, это может быть расценено, как неэффективное использование бюджетных средств. Подразумевается, что при проведении конкурентных торгов заказчик мог получить более выгодную цену контракта.

В случае если у контролирующих органов возникнут сомнения насчет принципов, которыми руководствовался заказчик при проведении нескольких малых закупок у единственного поставщика, то такие закупки могут быть квалифицированы как «содержащие признаки дробления». В результате чего заказчик может понести ответственность в виде штрафа, отмены закупки и обязанности провести конкурентную процедуру.

В количественном выражении в государственном заказе доминируют малые закупки. Вместо прямой простой закупки заказчики вынуждены проводить сложные многонедельные процедуры и производить закупку неконкурентным способом. Для простых закупок стандартных товаров по

отдельному перечню должна использоваться процедура электронного магазина (на примере системы созданной при поддержке Правительства Москвы), которая предполагает размещение на электронной площадке извещений о закупке с указанием на категорию товара (работы, услуги), его объемных показателей, начальную (максимальную) цену, а также требуемый срок поставки (оказания, выполнения), а для совершения мелких закупок (с ценой контракта до 10-20 тыс. руб.) контрактные управляющие должны получить возможность использования дебетовых карт распространенных платежных систем.

В Красноярском крае необходимо создание Региональной информационной системы, стандартизация всей закупочной документации: утверждение единой формы заявки на определение поставщиков, разработка обязательных для применения типовых контрактов, создание библиотеки типовых технических заданий.

Региональная информационная система в сфере закупок должна выступить в роли единого окна доступа на общероссийский официальный сайт и электронные торговые площадки. Ее использование обеспечит полный цикл закупочной процедуры: от формирования плана-графика до заключения и исполнения контракта.

В системе должны быть реализованы функции автоматизированного контроля вводимой информации на соответствие законодательству; использование утвержденных шаблонов документации и извещений, типовых контрактов и технических заданий; описание механизмов удаленной работы пользователей. Здесь же должен осуществляться электронный документооборот, который позволит существенно сократить как временные, так и финансовые издержки заказчиков.

3.3 Создание общего реестра поставщиков

В главе 2 в таблице 8 были выделены основные недостатки существующего реестра недобросовестных поставщиков. По каждому из заданных критериев необходимо провести ряд изменений, для совершенствования и более эффективной работы данного реестра, что в свою очередь решит ряд проблем, связанных с информационной асимметрией.

Первым критерием, требующем уточнения, является принцип попадания в реестр. Существующего перечня оснований недостаточно для того, чтобы считать поставщика недобросовестным, так как этот перечень не включает параметр качества исполнения заказа, например, поставку некачественного товара.

Вторым критерием является продолжительность нахождения организации в реестре. Для жизненного цикла организации (в среднем 11-15 лет) 2 года является слишком коротким сроком для нахождения в реестре за недобросовестное поведение в сфере закупок. Продолжительность жизненного цикла организации очень сильно зависит от размеров организации, то есть от объемов производства и продаж, величины активов, численности работников и др. Чем больше размер организации, тем продолжительнее ее жизненный цикл.

Далее рассмотрим требования заказчика о не нахождении организации в реестре недобросовестных поставщиков. На данный момент заказчик сам решает, устанавливать такой критерий отбора поставщиков или нет. Отсутствие данного обязательства повышает риски невыполнения контракта, так как один раз поставщик уже не исполнил свои обязательства, а при повторном неисполнении поставщик не теряет ничего, кроме страховой денежной суммы, так как он уже находится в реестре.

Также необходимой мерой является наложение ограничений на участие таких поставщиков в торгах. За такими участниками торгов не раз было замечено такое явление как демпинг цен. Делая очень низкие ставки, такие участники вытесняют из десятки для прохождения второго этапа

добросовестных поставщиков с приемлемой ценой, тем самым убирая конкурентов для победы своей фирмы-дубляжа или другой заинтересованной организации.

Несистемное указание или отсутствие сведений о учредителях организации приводит к созданию новых фирм, еще не попавших в реестр. Так как данные лица не справляются с выполнением своих обязательств по контракту, необходимо пресечь создание ими фирм-однодневок, заточенных под участие в торгах с чистой историей. Для этого необходимо указывать их персональные данные в реестре, так как организация – это прежде всего группа людей. Также необходимо наложить определенные обязательства на заказчиков, которые не передают эти данные в ФАС, и ужесточить санкции за невыполнение данных обязательств.

Существует и другая проблема. Имеется два пути: первый - исключать нарушителей из реестра так, чтобы не оставалось информации о том, что в реестре они когда-то присутствовали; второй - исключать из реестра так, чтобы там оставалась справочная информация. Ведь в ряде случаев для соблюдения государственных интересов пользователям информации с прямым и непрямым финансовым интересом важна история превращения поставщика из недобросовестного в добросовестного. Поэтому имеет значение сохранение информации об истории пребывания лица в реестре и истории его исчезновения из реестра. Чтобы эта история не стиралась из памяти реестра, необходимы следующие обязательные реквизиты, которыми должен оперировать реестр недобросовестных поставщиков:

- 1) дата присвоения лицу статуса «недобросовестный поставщик»;
- 2) основание для включения в реестр недобросовестных поставщиков, присвоения статуса «недобросовестный поставщик» (факт, событие, действие, документ);
- 3) дата снятия с лица статуса «недобросовестный поставщик» (переквалификация в нормальный статус с исключением из реестра недобросовестных поставщиков);

4) основание снятия статуса (факт, событие или действие, наименование, дата и номер соответствующего документа).

Лицо, о котором имеются данные (с опубликованием) по показателям 3 и 4, может и дальше, после снятия статуса «недобросовестный поставщик», участвовать в торгах, если заслужило это право на законных основаниях. Оно может ссылаться на этот положительный факт даже в случае, если ранее ему пришлось на реальных основаниях или из воспитательных целей побывать в реестре недобросовестных поставщиков. Ведь временный статус недобросовестных поставщиков еще не говорит об уголовной направленности действий поставщика либо о том, что он являлся мошенником.

Почему не следует полностью аннулировать, стирать информацию о том, что какое-то лицо находилось в реестре недобросовестных поставщиков, не вводя в качестве обязательной информацию по показателям 3 и 4, а просто стирая информацию по показателям 1 и 2? Потому что лицо, когда-то побывавшее в реестре, покинув его, не должно получать те же конкурентные преимущества, что при прочих равных получают лица, которым посчастливилось в реестр не попасть. Особенно если у него возникают шероховатости и в других существенных аспектах деятельности и (или) взаимодействия со сферой госуправления.

Речь идет о юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, которые станут так называемыми недобросовестными поставщиками, а также о физических лицах, прямо связанных с недобросовестными поставщиками, - о таких категориях граждан, как:

- индивидуальные предприниматели (если имеются);
- учредители организаций - недобросовестных поставщиков;
- члены коллегиальных исполнительных органов организаций - недобросовестных поставщиков;
- граждане - индивидуальные исполнительные органы организаций - недобросовестных поставщиков.

К вопросу идентификации лиц, которые попадут в реестр недобросовестных поставщиков, даже если они и не будут (как ИП) сами являться недобросовестными поставщиками, но окажутся связанными с юридическим лицом - недобросовестным поставщиком.

Достаточно ли остановиться на том, чтобы включить в реестр в качестве реквизита идентификации соответствующих физических лиц лишь фамилии, имена, отчества? В русском языке как вариант идентификации реквизит «фамилия + имя + отчество» не был и не будет идентичным и оригинальным. Гарантировано совпадение часто встречающихся фамилий (к тому же наша страна интернациональная, и в отдельных диаспорах всего не более 300 фамилий). Обязательно найдутся далекие от поставщиков и государственных закупок полные тезки проштрафившихся физических лиц. Поэтому одних Ф.И.О. для реестра недостаточно.

Вариант «идентификационный номер налогоплательщика», как и «фамилия + имя + отчество», вероятно, также неприемлем. Практика показывает следующее:

- физическое лицо, в соответствии с Налоговым кодексом, если не пожелает, не получает идентификационный номер налогоплательщика, поэтому у некоторых физических лиц ИНН отсутствует;

- в силу разных обстоятельств у одного и того же физического лица может быть в наличии не один ИНН, а несколько, и все эти ИНН так и останутся у него: разные территориальные налоговые инспекции в разное время могут присвоить без консультации друг с другом и самим физическим лицом каждая по ИНН одному и тому же гражданину.

Сопоставив недостатки и необходимые меры по их устранению, получаем таблицу 12.

Таблица 12 – Предложения по совершенствованию реестра недобросовестных поставщиков

Критерии	Недостатки существующей системы	Необходимые изменения
Принцип попадания поставщика в реестр	2 основания: - уклонение от заключения контракта; - расторжение контракта по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика.	4 основания: - уклонение от заключения контракта; - расторжение контракта по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика; - поставка продукции, не соответствующей заявленной в документации заказчика; - поставка некачественного товара или предоставление некачественных услуг;
Срок нахождения в реестре	2 года	5 лет
Обязательность отсутствия поставщика в реестре для выполнения контракта	Заказчик на свое усмотрение устанавливает требование о не нахождении поставщика в реестре.	Для участия в торгах единым требованием является не нахождение поставщика в реестре недобросовестных поставщиков.
Ограничения деятельности	Нахождение в реестре не накладывает ограничений на участие поставщика в дальнейших торгах.	Нахождение в реестре автоматически исключает возможность участия в торгах.
Несоответствие документации нормативно-правовому акту	В реестре несистемно указываются фамилии, имена, отчества учредителей, членов коллегиальных исполнительных органов и т.д.	Обязательное указание учредителей, директора и других участников руководящего аппарата. Наложение санкций на заказчиков, не передающих эти сведения.

Одной из необходимых мер по совершенствованию системы госзакупок является создание общего реестра поставщиков, который будет учитывать множество факторов, влияющих на качество исполнения контракта. Также эта мера решит часть проблем, связанных с информационной асимметрией, потому что информация о поставщиках будет более прозрачной и систематизированной.

Если при проведении конкурса или аукциона начальная (максимальная) цена контракта составляет более чем пятнадцать миллионов рублей и участником закупки, с которым заключается контракт, предложена цена контракта, которая на двадцать пять и более процентов ниже начальной

(максимальной) цены контракта, контракт заключается только после предоставления таким участником обеспечения исполнения контракта в размере, превышающем в полтора раза размер обеспечения исполнения контракта, указанный в документации о проведении конкурса или аукциона, но не менее чем в размере аванса (если контрактом предусмотрена выплата аванса) или информации, подтверждающей добросовестность такого участника на дату подачи заявки в соответствии с частью 3 ст.37 Федерального закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

К информации, подтверждающей добросовестность участника закупки, относится информация, содержащаяся в реестре контрактов, заключенных заказчиками, и подтверждающая исполнение таким участником в течение одного года до даты подачи заявки на участие в конкурсе или аукционе трех и более контрактов (при этом все контракты должны быть исполнены без применения к такому участнику неустоек (штрафов, пеней), либо в течение двух лет до даты подачи заявки на участие в конкурсе или аукционе четырех и более контрактов (при этом не менее чем семьдесят пять процентов контрактов должны быть исполнены без применения к такому участнику неустоек (штрафов, пеней), либо в течение трех лет до даты подачи заявки на участие в конкурсе или аукционе трех и более контрактов (при этом все контракты должны быть исполнены без применения к такому участнику неустоек (штрафов, пеней)). В этих случаях цена одного из контрактов должна составлять не менее чем двадцать процентов цены.

На данный момент проекта такого реестра в законодательстве нет. Существуют частные организации, которые сделали данный вид деятельности своим доходом, за час оформляют сертификат добросовестного поставщика на основании базовой информации об организации и копий паспортов директора и бухгалтера. Из этого следует, что ни о какой добросовестности в этих реестрах речи не идет. Именно поэтому необходима разработка государственного

реестра поставщиков. Данный механизм позволит сделать цену контракта не единственным существенным фактором, влияющим на определение победителя в торгах.

В данный реестр предлагается включить данные из реестра контрактов, чтобы составить историю исполнения поставщиком своих обязательств, с пометками о количестве штрафов, какой процент работ был выполнен, а также включить такие параметры, как гарантии поставщика, количество сотрудников, обладающих необходимой квалификацией, общий штат сотрудников, количество лет, сколько существует компания.

Ввести рекомендуется бальную систему, каждому критерию присуждается удельный вес в общей оценке, а также критерий оценивается по 100-бальной шкале.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом, как показывает анализ, важнейшими признаками системы госзакупок с минимальными зонами риска выступают:

1. ориентация заказчиков на получение конкурентных предложений от лучших поставщиков с точки зрения цены и качества;
2. использование всей доступной информации для того, чтобы закупка осуществлялась по наиболее разумной и справедливой цене;
3. обеспечение в долгосрочной перспективе заключения контракта государством по закупкам, который будет выгоден правительству и в то же время создает подрядчику наибольший стимул для эффективного производства товара или услуги.

В целях локализации рисков необходимо повышение степени конкурентности торгов, эффективная реализация принципа конкурентности как способа, меры по пресечению злоупотреблений должностными лицами в рыночных условиях, в том числе и сговоров подрядчиков, меры культивирования добросовестных экономических субъектов.

Важным условием эффективности осуществляемой институциональной модернизации системы госзакупок выступает повышение уровня профессионализма специалистов, непосредственно осуществляющих закупки товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, важнейшими направлениями локализации рисков в системе госзакупок выступают:

1. повышение степени конкурентности торгов обеспечения информационной прозрачности всех их этапов, доступности информации;
2. максимальное пресечение фаворитизма, снижение издержек участия фирм в торгах. прежде всего через повышение степени их электронизации;
3. использование при определении начальной максимальной цены контрактов всей доступной, полной информации из разнообразных источников, в т.ч. уже имеющейся о ценах предшествующих торгов;

4. повышение уровня профессионализма заказчиков;
5. расширение сферы присутствия общественного контроля и повышение его эффективности на основе обучения общественных контролеров, доступности для них информации о регламентах тестирования планов, графиков закупок, объявления и др. информации на наличие риска коррупции.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации: офиц. текст. – Москва: Эксмо, 2016. – 32с. – ст.8
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации [текст] : федер. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ ред. от 04.06.2018.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1) [текст] : федер. закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ ред. от 23.05.2018
4. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц [текст]: федер. конституционный закон от 18.07.2011 № 223-ФКЗ в ред. от 31.12.2017
5. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [текст]: федер. конституционный закон от 05.04.2013 № 44-ФКЗ в ред. от 23.04.2018
6. О защите конкуренции [текст]: федер. закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ ред. от 03.07.2016
7. Борисов, А.Н., Краев Н.А. Комментарий к Федеральному закону от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ / Москва – Деловой двор. – 2008 – 294с.
8. Баланцев, Е. В. Контрактная система и бюджетные учреждения: жить станет лучше? / Е. В. Баланцев // Советник в сфере образования. – 2013. – № 4. – С. 33-37.
9. Зернова, И. К. Контрактная система в сфере госзакупок / И. К. Зернова // Учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2013. – № 8. – С. 27-36.
10. Косарев, К. В. Некоторые проблемы Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / К. В. Косарев // Право и экономика. – 2015. – № 7. – С. 21-26.

11. Лапина, Е.Б. Вопросы управления эффективностью в сфере государственных закупок / Е.Б. Лапина // Администратор суда. – 2014. – № 2. – С.34-39.

12. Матевосян, С.С. Принцип эффективности при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Финанс. право. – 2013. – № 8.

13. Панченко В. Ю., Шайхутдинов Е. М. Субъективные критерии включения в реестр недобросовестных поставщиков при уклонении от заключения договора // Юрист. – 2012. – № 9.

14. Патласов, О. Ю. Теория и практика предпринимательского риска: в 2 т. / О. Ю. Патласов. – Омск, 1997. – Т. 1. – 172 с.; Т. 2. – 168 с.

15. Тибурская Д. С. Реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) как механизм правового регулирования отношений в сфере госзакупок // Публичные закупки: проблемы правоприменения : материалы Всероссийской научно-практической конференции (6 июня 2014 г., МГУ имени М. В. Ломоносова). – М.: Юстицинформ, 2014. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

16. Шестоперов А.М. Государственный и муниципальный заказы для малого бизнеса: законодательство и реальная практика // ЭКО. – 2010. – № 6. – С. 124-132.

17. Предприятия дорожно-строительного комплекса в условиях рыночных отношений : учеб. пособие / Е. Н. Гарманов и др. – М.: МАДИ (ГТУ), 2011. – 280 с.

18. Перцов, Л. В. Контрактной системе быть / Л. В. Перцов // Бюджет. – 2013. – № 5. – С. 59-62.

19. Трефилова Т.Н., Дробление закупок по пунктам 4 и 5 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ /Т.Н. Трефилова, А.М. Еленцова // Госзаказ – 2017. – №50

20. Экономика дорожного хозяйства: учебник / А. И. Аврамов, А. А. Авсеенко, Е. Н. Гарманов ; под редакцией Е. Н. Гарманова. – М.: Академия, 2012.

21. Высшая школа экономики, Национальный исследовательский университет [Электронный ресурс] : официальный сайт Высшей школы экономики/ С. М. Геращенко // Вестник : теоретический и науч.-практический журнал / Международная академия наук экологии и безопасности жизнедеятельности. – Санкт-Петербург; Красноярск, 2005. – Т. 10, № 4. – С. 55–59. – Режим доступа: <https://igz.hse.ru/nomer50>

22. Госзаказ. Цифры года [Электронный ресурс] // Новости госзакупок: Госзаказ. Банки. Аналитика. – Режим доступа: <http://news.my-tender.ru/goszakaz-2013-tsifryi-goda/>

23. Единый портал торгов Московской области [Электронный ресурс]: Интернет-ресурс, предназначенный для осуществления малых закупок в и Московской области – Москва – 2018. – Режим доступа: <http://torgi.mosreg.ru/#/docs>.

24. Портал поставщиков [Электронный ресурс]: Интернет-ресурс, предназначенный для автоматизации деятельности участников размещения государственного заказа и отдельных категорий юридических и физических лиц. – Режим доступа: <https://eaist.mos.ru/cssp/#/about>.

25. Региональный портал закупок малого объема [Электронный ресурс]: Интернет-ресурс, предназначенный для осуществления малых закупок в Ростовской области. – Режим доступа: <https://rostovoblzmo.rts-tender.ru/>

26. Реестр недобросовестных поставщиков [Электронный ресурс] // Портал закупок. – Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/epz/dishonestsupplier/dishonestSuppliersQuickSearch/search.html>

27. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]: база данных содержит основные социально-экономические показатели России: Москва, 1996-2017. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi?pl=9300044>

28. Федеральная антимонопольная служба [Электронный ресурс]: Электрон. дан. – Москва. – Режим доступа: <http://fas.gov.ru/>

29. Электронная площадка России [Электронный ресурс]: Интернет-ресурс, предназначенный для осуществления закупок на территории России – ООО «РТС-тендер». – Режим доступа: <https://www.rts-tender.ru/>

30. Электронная площадка России [Электронный ресурс]: Интернет-ресурс, предназначенный для осуществления закупок на территории России – раздел статей – АО «ОТС». – Режим доступа: <https://ots.ru/academy/>

41

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики, управления и природопользования
Кафедра социально-экономического планирования

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

Е.В. Зандер

инициалы, фамилия

подпись

« 15 »

06

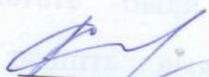
2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

38.03.04 «Государственное и муниципальное управление»
38.03.04.11 «Региональное управление»

Совершенствование контрактной системы в сфере закупок

Руководитель


подпись, дата

доцент, канд. экон. наук
должность, ученая степень

Т.А. Смирнова
инициалы, фамилия

Выпускник

15.06.2018
подпись, дата

Ю.А. Апонасенко
инициалы, фамилия

Красноярск 2018