

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОБЛЕМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСЗАКУПОК

Киреева Лилия Александровна

магистрант РГЭУ (РИНХ), РФ, г. Ростов-на-Дону

В настоящей статье приведен обзор основных проблем процесса проведения госзакупок, поскольку особое значение данный аспект имеет для обеспечения экономической безопасности Российской Федерации, определяя направление расходования бюджетных средств, а также способствуя выполнению государством своих социально-экономических функций.

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

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

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

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

Так, по данным Счетной палаты, среднее количество участников в закупках на сумму, превышающую 500 миллионов рублей за 2015 год, и составляет – 1,3, а снижение стартовой стоимости составляет лишь 1,5–3,5%. Налицо полное отсутствие конкуренции между участниками.

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

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

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

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

Процедуры общественного контроля за госзакупками осложняются еще и тем, что информация о закупках представляется в сложном и непонятном виде для простого обывателя – общественного контролера госзакупок. Кроме того, даже большинству чиновников в ней разобраться крайне трудно.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Требования к участникам закупок, заказчику необходимо устанавливать только строго соответствуя Федеральному закону № 44-ФЗ. На практике встречаются случаи, когда заказчик прописывает ограничения для компаний из числа субъектов малого предпринимательства (СМП), действия которых ограничиваются требованиями Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». Примером служит указание заказчиком условий о сроках осуществления организацией своей деятельности, а также предоставления иной информации и документов. Данные требования контрольные органы, расценивают как умышленное сокращение заказчиком количества участников.

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

Кроме того, на заказчика накладывается обязанность по разработке четкой и понятной инструкции по заполнению конкурсной заявки для участников. При ее разработке, следует

обратить особое внимание на Правила определения штрафов, которые утверждены постановлением Правительства РФ от 25.11.2013 № 1063. Прежде всего, это связано с тем, что Федеральным законом № 44-ФЗ не предусмотрено изменение положений проекта контракта по истечении срока, для внесения изменений в извещение, поэтому размер неустойки надо определить еще в конкурсной документации.

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

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

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

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

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

Список литературы:

1. Книга контрактного управляющего / А.А. Храшкин, О.М. Воробьева, А.В. Ермакова; под ред. А.А. Храшкина. М.: ООО «Буки Веди», 2015. – 435 с.
2. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Сборник нормативных правовых актов. 11-е изд. – М.: ИД «Юриспруденция», 2015. – 428 с.
3. Правовое регулирование контрактной системы. Сборник нормативных актов / – [А.А. Храшкин, О.М. Воробьева, А.В. Ермакова и др.]; под ред. А.А. Храшкина – М.: ООО «Книга по Требованию», 2016. – 421 с.
4. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета от 12.04. 2013 г. – Федеральный выпуск №6056 (80).