

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В данной статье рассмотрена законодательная база контрактной системы Российской Федерации, описаны основные нормативно-правовые акты и их последние изменения. Автором выделены положительные тенденции в секторе государственных закупок, приведены предложения по совершенствованию данной сферы.

Ключевые слова: государственные закупки; ФЗ-44; ФЗ-223; контрактная система; нормативно-правовое регулирование.

Прогрессивное движение экономики России по определению невозможно без оптимизации правового порядка, который в свою очередь обеспечивает ее рыночное развитие. При этом неотъемлемым элементом правового регулирования экономики должна быть антикоррупционная составляющая, исключая бесосновательное администрирование бизнеса, и в то же время не позволяющая породить ущемление общегосударственных интересов.

Несоблюдение данных интересов может привести к экспоненциальному росту правовых нарушений в сфере хозяйствования. Реализация задач, вверенных государству, существующему при бюджетном дефиците, приумножает важность целесообразного расходования средств бюджета и контроля за ними правоохранительными органами. Существенное место в сфере госрегулирования занимают государственные и муниципальные закупки (далее госзакупки).

В законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере госзакупок традиционно включаются Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ, Федеральный закон № 223-ФЗ от 18.01.2011 г. и др. нормативные акты, регулирующие данные правоотношения [6, с. 21].

К функциям государственных и муниципальных органов нашей страны относятся: координация заказов на закупки товаров, предоставление требуемого перечня услуг, выполнение работ для госнужд. Необходимые товары, работы и услуги могут включать в себя как потребности в земельных участках и сырьевых ресурсах, так и в результатах интеллектуальной деятельности. После принятия Федерального закона № 44-ФЗ «О федеральной контрактной системе» (далее – 44-ФЗ) ее переименовали в контрактную систему в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд. Это решение предусматривало

* Борозна Мария Андреевна – магистрант, кафедра налогов и таможенного дела, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, the_wind24@mail.ru.

комплексную модернизацию закупок в Российской Федерации из-за позиционирования контрактной системы как совокупности неких норм и правил, которые должны обеспечить единый четкий механизм организации госзакупок [2].

В настоящий момент данный закон координирует правоотношения, направленные на обеспечение госнужд, преследуя следующие цели: повысить результативность и эффективность осуществления закупок необходимых ресурсов, обеспечить гласность и прозрачность реализации системы госзакупок, предотвратить коррупцию и иные злоупотребления в рассматриваемой сфере. Последние два направления считаются первоочередными.

В ходе государственного реформирования сферы закупок был принят Федеральный закон № 223-ФЗ от 18.01.2011 г. «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – 223-ФЗ). Его основной целью является развитие конкуренции, расширение возможностей закупщиков, а также предотвращение коррупционных махинаций. Для соблюдения заказчиками и поставщиками правовых основ в сфере закупок, они должны четко ориентироваться в федеральных законах и их различиях [1].

В июле 2015 г. главой государства РФ был подписан Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», внедривший запрет на госзакупки у фирм с регистрацией в оффшорных зонах [3].

На совершенствование системы госзакупок повлияла принятая 03.07.2016 г. поправка в федеральные законы от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ и от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ, на основании которой унитарные предприятия (государственные и муниципальные) впредь должны создавать контрактную службу и регистрироваться в Единой информационной системе (ЕИС).

Снизить негативный коррупционный эффект в госзаказах способны и такие нормативно-правовые документы как подзаконные акты. Однако и здесь не обходится без проблем: в 2016 г. к закону о госзакупках приняли почти 70 подзаконных актов, что естественным образом повлияло на трудности их исполнения. С 2017 г. в силу вступило постановление Правительства РФ от 03.11.2015 г. № 1193 «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», призванное повысить прозрачность и обоснованность расходов госзаказов [4].

С этим же замыслом было принято постановление Правительства РФ от 22 августа 2016 г. № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в соответствии с которым госзакупка выносится на обязательное общественное обсуждение, если она осуществляется на сумму свыше 1 млрд р., (закупка проводится посредством проведения конкурентной процедуры) [5].

Генеральный прокурор РФ в июле 2016 г. издал приказ, утвердивший план по борьбе с так называемыми «откатами» и коррупционной составляющей в госзаказах. Говорилось в нем о повышении контроля Генпрокуратурой и Минэко-

номразвития РФ за исполнением системы госзакупок; к контролирующим органам по данному вопросу также отнесли Федеральную антимонопольную службу (ФАС), Минфин РФ, Федеральную службу безопасности РФ (ФСБ РФ), Следственный комитет РФ и МВД России.

Также в данном плане наметили тенденции ужесточения ответственности за правонарушения в сфере госзакупок, введения уголовной ответственности за несоблюдение требований законодательства, введения обязательной проверки на аффилированность, введения практики по раскрытию субпоставщиков в сделках с крупными финансовыми затратами. Вышеописанные корректировки в Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ были внесены в 2017 г., в частности в статью № 107 и вступили в силу с 08.04.2017 г. [7, с. 207].

Уменьшение коррупционных инцидентов в контрактной системе госзакупок определяется и законодательством зарубежных стран. Большая часть государств следуют, в первую очередь, «противокоррупционной» Конвенции ООН, которая вступила в силу в 2005 г. и включила в себя меры предупреждения коррупционных инцидентов, противодействия вовлечения в незаконную сферу, межнациональное сотрудничество, а также вопросы и порядок действий по возвращению активов.

В данном документе опубликовали характеристику коррупции в различных отраслях, расценив ее как уголовно наказуемое злоупотребление фактором влияния с корыстными целями противозаконного обогащения. Впрочем, следует признать, что в РФ статья № 20 обозначенного соглашения не ратифицирована.

Государства Европы во главе угла ставят принцип равенства участников при проведении закупочных процедур, стирая рамки и реализуя принцип свободной конкуренции касаясь госзаказов. Однако при этом имеют место строгие правила выбора контрагентов, большое внимание уделяется соблюдению нормативов, связанных с охраной окружающей среды.

Рынок европейских стран регулируется директивами. Эти законодательные акты становятся основой при принятии мер в национальных законодательствах. В 2014 г. Европейский парламент и Совет ЕС пересмотрели основополагающие директивы, регулирующие сферу госзакупок, и приняли новые (директива 2014/24/ЕС по госзакупкам, директива 2014/25/ЕС по закупкам в водной, энергетической, транспортной сферах и др.), для того, чтобы сделать проще процесс госзакупок, решили уменьшить документооборот при помощи ввода электронного оборота. Также большое внимание уделили привлечению малого и среднего предпринимательства, занимающего существенную долю европейского рынка [9, с. 144].

Что же касается нашей страны, то ее государственная система права по многим аспектам определяется и зависит от норм межнационального правотворчества. Государства Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ) вместе с западноевропейскими странами стоят на пути внедрения электронной платформы, финальная стадия перехода на которую намечена до конца 2018 г., между тем созданию единой системы госзаказов в ЕАСТ препятствуют административные барьеры. Также служит помехой внедрению электронной цифровой подписи

и использованию единых реестров участников госзакупок технологический фактор. К довершению всего стоит отметить, что реформа госзакупок проходит весьма непоследовательно и нелогично как в России, так и за ее рубежом.

На правительственном уровне признается тот факт, что количество правонарушений в сфере госзакупок сохраняется на прежнем уровне или даже имеет тенденцию к росту. К их числу относят: предоставление не обозначенных в контракте товаров, работ, услуг; беспочвенные задержки сроков по контракту; увеличение задолженности заказчика вследствие невыполненных обязательств; факт сговора в контрактной системе.

Рост числа правонарушений при реализации закупок товаров, выполнении работ, оказании услуг для обеспечения госнужд может быть верифицирован без особых усилий. По статистическим данным Счетной палаты РФ за 2016 г. было выявлено 3 825 правонарушений, из них 23,5 %, или 899 ед., составили случаи несоблюдения законодательства в сфере госзакупок, а также случаи превышения объема бюджетных ассигнований при заключении контрактов.

В 2016 г. по сравнению с 2015 г. количество сговоров, зафиксированных ФАС, увеличилось на 28,4 % и составило 298 ед. в таких важных для общества областях как здравоохранение, образование, дорожное строительство, гособоронзаказы.

Как и прежде распространены деяния, связанные с предоставлением приоритетного права выборным фирмам и созданием барьеров остальным бизнес-единицам при помощи невыполнимых требований осуществления госзаказа, к тому же это затрагивает помимо самого контракта, техническое содержание заказа, а также временные рамки поставок. В результате поставщиками государственных товаров, работ и услуг признаются наименее конкурентоспособные контрагенты, нередко, это одна организация. Большая часть контрактов заключается с предварительно выбранными субъектами.

С целью извлечения преференций фирмы пользуются понятием «прочие» способы закупки, разрешенные по законодательству госкомпаниям, в конечном итоге они составляют большую часть всех закупок. Возникают трудности в оценке госзакупок вследствие нехватки информации по сопоставимым сделкам, отсутствия ясности в установлении показателя оправданности сделки. Коррупционная составляющая в области реализации госзакупок вызывает серьезное беспокойство, что связано с возрастанием ее масштаба, процессом разрушения конкурентного механизма, ростом транзакционных издержек, уменьшением доходной части госбюджета и т.д.

С целью снижения отрицательных проявлений при осуществлении госзакупок и противодействия роста коррупции необходимо: ужесточить меры контроля и, в первую очередь, привлекать к уголовной ответственности виновных лиц (в настоящий момент уже введенной) за правонарушения в сфере госзакупок; обеспечить открытость системы контрактов [13, с. 23–24].

Унитарные предприятия, осуществлявшие закупки в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ, в котором отсутствовали требования к способу закупки, и, как следствие, отсутствовала конкурентоспособность участников, с начала 2017 г. перешли на контрактную основу. Еще в 2015 г.

фирмы утратили право осуществлять госзакупки из оффшорных зон. Правительством РФ касаясь работ на законодательном уровне был установлен лимит, превышение которого стало возможно исключительно путем использования собственных средств, за счет чего в конечном итоге сократилось число фирм-посредников [8, с. 882].

Положительными изменениями можно считать:

- уменьшение числа демпинговых схем, при которых победу в конкурсе одерживала фирма, которая занижала стоимость основного товара, а неоправданно высокий доход извлекала при помощи завышенных цен на комплектующие изделия;

- введение общественного обсуждения контрактов на сумму свыше 1 млрд р., исключаящей закупку предметов роскоши для чиновников;

- невозможность заключения контракта с родственниками заказчика;

- введение электронных торгов для всех госзакупок в целях повысить их прозрачность, ввести анонимность заявок, обеспечить доступность, и, как следствие, снизить уровень коррупционных инцидентов [11, с. 38].

Но стоит заметить, что консенсус в подведении результатов введения системы контрактов в РФ в сфере госзакупок не достигнут. Бытуют мнения, что система, ориентированная на снижение уровня коррупции в сфере госзакупок, не работает. Подобной позиции придерживаются предприниматели, представители госорганов и непосредственные участники данных закупок.

Руководители Счетной палаты РФ обращают внимание на необоснованно частые изменения в законодательстве данной сферы и рекомендуют ввести мораторий на изменения Федерального закона № 44-ФЗ.

Так, например, в течение 2016 г. редакция закона № 44-ФЗ обновлялась 8 раз. И это при том, что вступил он в силу лишь 01.01.2014 г., придя на смену Федеральному закону от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», когда характер госзакупок привели к виду федеральной системы контрактов.

Невозможность выполнения возросших и ужесточенных требований только умножает масштабы коррупции, вызывает желание уйти «в тень». Вместе с тем и органы контроля часто не способны действовать по закону вследствие постоянного внесения изменений и расплывчатости принимаемых норм [12, с. 35]. Довольно серьезное недовольство вызывают законодательские инициативы у государственных унитарных предприятий, которым необходимо перейти на обновленные правила госзакупок, ограниченных жесткими нормативами, которые требуют большого объема информации для выполнения графиков закупок и которые приводят к утрате оперативности деятельности компаний. Существуют нарекания и к изменениям, касающимся обнародования информации, когда, в сущности, теряется такое понятие как коммерческая тайна.

Представители госкомпаний отмечают как недостаток малое время проведения конкурсов, которое не позволяет подготовить документацию в соответ-

ствии с требованиями (период подготовки не должен быть более 20 дней). В рамках данной статьи невозможно рассмотреть все нюансы ощутимой проблемы реализации госзакупок.

В настоящее время необходим особый контроль за эффективностью государственных закупок с точки зрения закона, дисциплины в исполнении заказчиками государственных функций по обеспечению госнужд в ресурсах. В Федеральном законе № 44-ФЗ есть только упоминание об эффективности, но нет четкого метода расчета данной оценки, поэтому традиционно эффективность определяется с помощью оценки рациональности расходования бюджетных средств, что с точки зрения качества недопустимо.

С целью выявления комплексного показателя необходимо применять особо важные показатели, которые будут указывать на основные составляющие проведения госзакупок.

Учитывая вышесказанное, правомерно утверждать, что для смягчения разногласий в данной области, снижения коррупционного уровня, а также для осуществления главных задач Федерального закона № 44-ФЗ – искоренения подозрительных закупок, повышения конкурентоспособности, консолидации бизнеса и государства следует:

- внести дополнения в законодательную основу по отношению к ужесточению ответственности превентивными мерами, – предупредительный характер должен заключаться в уменьшении коррупционного уровня при помощи подробного, детального описания закупочной процедуры;

- приостановить изменения законодательства, из-за которых система нормативно-правовых актов в области госзакупок становится чересчур запутанной и трудной в реализации на практике;

- снизить количество подзаконных актов, которые регламентируют планирование, заключение, исполнение и оплату госконтрактов;

- создать правовую базу для определения поставщиков госзаказов на добросовестность. Решение этой проблемы поможет достижению основной цели – удовлетворению потребностей общества с помощью эффективного использования средств бюджета.

Вместе с тем важно принимать во внимание, что правоотворчество должно быть согласовано на каждом уровне власти и основываться на критическом анализе уже существующей практики.

Список использованной литературы

1. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : федер. закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 9 янв. 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 11 янв. 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

3. О противодействии коррупции : федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 11.07.2011) // Российская газета. – 2008. – № 266.
4. Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2015 г. № 1193 «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // СПС «КонсультантПлюс».
5. Постановление Правительства РФ от 22 августа 2016 г. № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Борисова Е.Р. Контрактная система государственных закупок как инструмент развития российской экономики / Е.Р. Борисова // Вестник Российского университета кооперации. – 2016. – № 1 (23). – С. 21–23.
7. Каранина Е.В. Актуальные проблемы противодействия коррупции при осуществлении государственных и муниципальных закупок / Е.В. Каранина, К.Е. Картавых // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2016. – Т. 2, № 8. – С. 207–211.
8. Картавых К.Е. Контрактная система в сфере закупок: систематические проблемы перехода на 44-ФЗ / К.Е. Картавых // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 5–2 (58–2). – С. 881–883.
9. Максименко Ю.А. Проблемы реализации законодательства о контрактной системе закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд / Ю.А. Максименко // Проблемы современной науки и образования. – 2016. – № 1 (43). – С. 143–146.
10. Официальный сайт Счетной палаты [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sch.gov.ru> (дата обращения: 12.03.2018).
11. Тасалов Ф.А. Нормирование в сфере закупок: пробелы и недостатки законодательства о контрактной системе / Ф.А. Тасалов // Право и экономика. – 2016. – № 2 (336). – С. 33–39.
12. Фомина В.И. Коррупция в сфере государственных закупок как одна из основных социальных проблем современного общества / В.И. Фомина // NovaUm.Ru. – 2016. – № 3. – С. 34–36.
13. Цымлянская О.А. Правовые основы реализации государственных и муниципальных закупок в рамках противодействия коррупции / О.А. Цымлянская // Юрист-Правоведъ. – 2017. – № 2 (81). – С. 22–27.