

УДК 336.61

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК МЕРА ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

Бармина Елена Анатольевна,

кандидат экономических наук, доцент

кафедры государственного и муниципального управления,

ФГБОУ ВО «Вятский государственный университет». Россия, г. Киров.

E-mail: ea_barmina@vyatsu.ru,

Цыганкова Светлана Константиновна,

магистрант 1 курса, учебной группы ГАм-1601-01-00 очной формы обучения,

ФГБОУ ВО «Вятский государственный университет», Россия, г. Киров.

E-mail: stud114098@vyatsu.ru.

Аннотация. Статья посвящена изучению вопроса повышения эффективности контроля в сфере закупок в Российской Федерации, проанализировано влияние состояния законодательства в стране на результативность осуществления контроля.

Ключевые слова: государственные закупки, контроль в сфере закупок, эффективность контроля, систематизация законодательства.

Государственные закупки едва ли не самые контролируемые государством и обществом процессы, и, вместе с тем, именно в этой сфере возникают наибольшие потери бюджета, о чем свидетельствуют материалы проверок уполномоченных государственных контрольных органов. Государство, вступая в закупочные правоотношения, не ставит целью извлечение прибыли, а использует денежные средства для достижения стратегических и программных целей, исполнения международных обязательств России, обеспечивает потребности федеральных государственных органов, государственных органов субъектов, распределяет денежные ресурсы между сферами жизнедеятельности общества.

В основе организации контроля за финансированием и реализацией государственных закупок на современном этапе лежат Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», требования которых направлены на обеспечение эффективности расходования средств бюджетов бюджетной системы России. В настоящее время государством используется модель максимального контроля в сфере закупок, включая мониторинг и аудит, плановые и внеплановые проверки.

По данным мониторинга, проводимого Министерством финансов Российской Федерации, за 3 квартала 2019 года в единой информационной системе в сфере закупок размещено более 2,22 миллионов извещений на общую сумму 6,7 триллионов рублей.

Вместе с тем, более 821 тысячи закупок признано несостоявшимися. Следовательно, в российском государственном заказе по-прежнему высока доля закупок, по которым не достигнут результат. При этом данная тенденция сохраняется в течение нескольких лет (см. рис. 1).



Рисунок. 1. Доля несостоявшихся закупок в общем количестве

Общий объем экономии бюджетных средств в 2019 году составил 231,3 млрд. рублей, что составляет лишь 3% общей суммы размещенных извещений. При этом ситуация с каждым годом только усугубляется (рис. 2). А значит, снижения объявленной цены не происходит, и расходование бюджетных средств по-прежнему недостаточно эффективно.

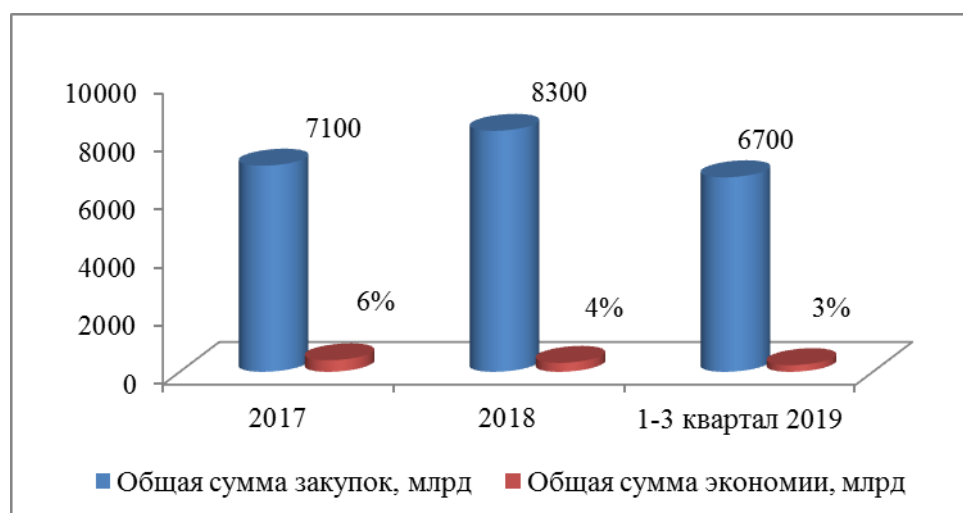


Рисунок.2. Общий объем экономии бюджетных средств

Кроме того, в настоящее время в государственные закупки вовлечено лишь 30–35 % ВВП страны, а потенциал контрактной системы используется недостаточно.

За 3 квартала 2019 года в Федеральную антимонопольную службу Российской Федерации подано более 60 тысяч жалоб участников закупок. При этом 33 % поданных жалоб признаны обоснованными, то есть треть выявленных участниками закупок нарушений законодательства подтверждены контролирующими органами. При этом из анализа статистических данных за 3 последних года следует, что доля обоснованных в общем количестве поданных жалоб остается на стабильно высоком уровне (см. рис. 3). Это свидетельствует о большом количестве государственных закупок, проводимых с нарушениями законодательства Российской Федерации.

В данных условиях особую актуальность приобретает необходимость формирования эффективного контрольного механизма, который бы обеспечивал формирование объективного представления не только о допущенных нарушениях, но, самое главное – о причинах, приведших к ним. С этой точки зрения перспективным направлением научного поиска представляется изучение системы контроля государственных закупок и выявление мер, способствующих повышению ее эффективности.

Одной из основных проблем, затрудняющих работу контрактной системы, способствующих увеличению количества нарушений, является сложность правового регулирования сферы государственных закупок. Отдельные ученые обращают внимание, что «объекты контроля теряются в общей массе нормативного материала, что создает трудности для правоприменительной деятельности» [15].

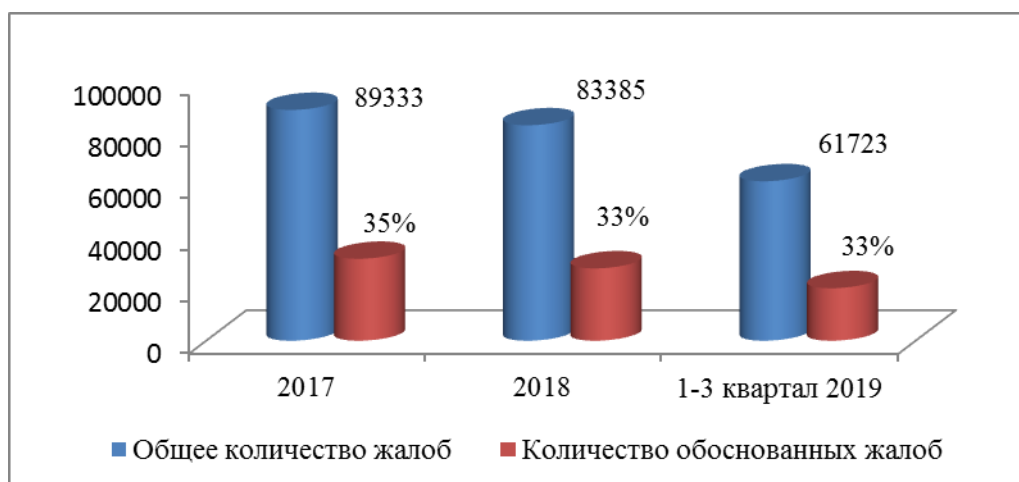


Рисунок. 3. Доля обоснованных жалоб в общем количестве

С точки зрения иных экспертов, проблемой контрактной системы является ее детальная регламентация, что приводит к излишней загрузке контролирующих органов, снижению эффективности контроля. С учетом анализа статистических данных одной из мер повышения результативности контроля предлагается детальная формализация только крупных закупок [16]. Как причина, затрудняющая работу контрактной системы и приводящая к увеличению количества нарушений, экспертами выделяется сложность правового регулирования сферы государственных и муниципальных закупок. С целью упрощения предлагается проведение ревизии документов, образующихся в контрактной системе, с целью уменьшения их количества [17].

Охарактеризуем основные черты законодательства в сфере закупок подробнее. Российское законодательство о контрактной системе в сфере закупок очень объемно и нестабильно. Законодатель, пытаясь успеть за экономическими и политическими изменениями в стране, часто меняет Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ и действующие подзаконные нормативные правовые акты или разрабатывает новые. Поскольку законодательство о контрактной системе не кодифицировано, участникам закупок и заказчикам приходится отслеживать разработку и изменение огромного числа законов и подзаконных актов. Предшествующий Федеральный закон 21.07.2005 № 94-ФЗ до момента признания его утратившим силу изменялся 37 раз.

В действующий Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ изменения вносились уже более 60 раз. К примеру, Федеральный закон от 31.12.2017 № 504-ФЗ, вступивший в силу с 1 июля 2018 года, изменил 63 из 112 статей Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ и дополнил его еще 21 статьей. За 2019 год во исполнение требований Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ разработано 30 новых правовых актов Правительства Российской Федерации и 26 приказов уполномоченных органов власти.

Законодательство о контрактной системе постепенно накапливает огромное количество исключений и уточнений, что нарушает принцип единства контрактной системы в России. Все чаще заказчикам разрешается не соблюдать действующие правила государственного заказа. Постоянно расширяется перечень случаев, в которых заказчики могут осуществлять закупки у единственного поставщика. На данный момент их уже 57.

Все чаще из конкурентной среды выводят закупки различных государственных структур, для них выделяются отдельные нормы для осуществления закупок у единственного поставщика, к примеру, закупки органов государственной охраны [5] или органов статистики [6]. Причем такие контракты не подлежат опубликованию в единой информационной системе в сфере закупок, тем самым ставится под сомнение выполнение еще одного принципа контрактной системы – принципа открытости и прозрачности.

Возможность не руководствоваться положениями законодательства о государственных закупках в разное время получали различные крупные государственные стройки или проекты: организация и проведение XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, строительство Керченского моста [8], подготовка и проведение чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года [3].

В законодательство о контрактной системе введена целая глава, устанавливающая особенности осуществления закупок в различных отраслях: энергосервисные контракты, контракты для обеспечения обороны страны, осуществление проектных работ, работ по строительству и реконструкции, закупки кредитных ресурсов и т. д. Из законодательства выводятся не только отдельные товары и услуги, но и закупки отдельными юридическими лицами, в том числе с указанием их наименования. В такой перечень входят федеральные государственные унитарные предприятия, имеющие существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства [9]. За 3 года существования список дополнялся уже 18 раз и вырос с 64 юридических лиц в первоначальной редакции до 123 в редакции, вступившей в силу с 10 октября 2019 года.

Другой причиной, затрудняющей осуществление контроля, становится внезапное появление важных изменений законодательства, вступление их в силу в день опубликования нормативного правового акта. Такая ситуация произошла 1 мая 2017 года, когда в праздничный день был принят, опубликован и вступил в силу закон, определивший обязанность установления конкретных сроков оплаты по государственным контрактам [4]. Естественно, что большинством заказчиков данные изменения не были отслежены вовремя. Таким образом, контроль действий участников контрактной системы осложняется необходимостью изучения и применения огромного количества нормативных предписаний, а также своевременным отслеживанием вносимых в них изменений.

Частое изменение Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, а также принятие и изменение подзаконных нормативных правовых актов приводит к возникновению еще одной проблемы в применении законодательства о контрактной системы – наличие многочисленных пробелов, нестыковок, коллизий и случайных ошибок. Для осуществления контроля проблемой является еще и то, что подобные случайные ошибки нередко становятся предметом судебных разбирательств.

Наиболее показательным в этом вопросе примером могут служить Правила определения размеров штрафов и пеней, действовавшие в законодательстве о контрактной системе до 30 августа 2017 года [7]. С целью учета длительности просрочки и суммы неисполненных обязательств для расчета размера пени в Правилах была введена формула. Один из коэффициентов, исчисляемый в процентах, должен был определяться умножением полученной величины на «100». Однако вместо этого формула содержала умножение на «100%», что, по сути, приравнивалось к умножению на «1». Это приводило к тому, что заказчик получал неустойку в три раза ниже положенного размера. Данные обстоятельства вступали в первую очередь в противоречие с принципом соразмерности ответственности совершенному правонарушению.

Поскольку ошибка в данном вопросе сказывалась на размере пени, необходимой к уплате поставщиком, обращение в суд становилось необходимым. Проблема усугубилась, когда Верховный Суд неверно поддержал решение кассационной инстанции и

подтвердил правильность расчета, указанного в Правилах [10]. Однако в своем более позднем определении Верховный Суд восстановил справедливость и указал на правильность математической интерпретации указанной формулы в расчете [11].

За 4 года существования Правил Правительством Российской Федерации изменения в них в части исправления данной технической ошибки так и не были внесены. С сентября 2017 года данные Правила прекратили свое существование, однако ситуация остается актуальной и на данный момент, поскольку в настоящее время исполнены не все контракты, заключенные в период действия Правил определения размеров штрафов и пеней. Здесь можно отметить одну из проблем законодательства о контрактной системе – это нежелание публичной власти разрешать существующие противоречия. При этом осуществление контроля с целью формального соблюдения законодательства в сфере закупок выглядит как минимум несправедливым и необъективным.

Наличие большого количества коллизионных норм в законодательстве о государственных закупках привело к тому, что все больше заказчиков и поставщиков применяют закупочные правила, опираясь на многочисленные письма различных ведомств, поясняющих и толкующих конкретные нормы. Таких писем за время существования Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ выпущены тысячи. Письма часто противоречат друг другу, противоречат существующей судебной практике, хотя и не являются нормативными правовыми актами и даже официальным разъяснением законодательства. Противоречащие письма не подчиняются юридической технике, а значит, не отменяются, не отзываются и не прекращают действие друг друга. Регулирование в сфере закупок зачастую зависит от взглядов отдельных государственных органов или должностных лиц.

Пожалуй, вопиющим случаем можно считать ситуацию, когда после вступления в силу очередных поправок в Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ с 1 июля 2018 года контрактная система в России существовала, основываясь не на нормах закона, а на разъяснениях, данных в письме Минфина России от 25.06.2018 № 24-06-08/43650. Как указывалось в письме, вступление изменений в законодательство откладывалось на 3 месяца, а участники контрактной системы до 1 октября 2018 года должны были руководствоваться нормативными предписаниями, утратившими силу [12].

Авторами нередко подчеркивается избыточное нормотворчество в сфере закупок, когда множество детальных правил регулируют один и тот же институт контрактной системы и, как правило, дублируют друг друга [14]. Логично предположить, что такое количество документов и требований порождает ошибки, что в итоге приводит к штрафам за формальное неисполнение существующих правил. Такое множество сложных для понимания документов не может обеспечить работающий правовой механизм. Заказчики зачастую преследуют цель формального соблюдения законодательства, у них отсутствует стремление достижения наилучшего результата закупок.

Нарушено единство правового поля. Большое количество исключений, уточнений, коллизий способствует формированию коррупционных рисков. Множество документов не говорит о полноте регулирования контрактной системы, в законодательстве по-прежнему достаточно пробелов. Контрактная система не развивается, вносятся небольшие изменения, которые не способствуют решению основной цели законодательства о закупках – повышению эффективности контрактной системы и достижению наилучших результатов закупок.

Доработки и поправки законодательства, преследуя целью охватить все нюансы государственного заказа, не способствуют его гибкости. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ несовременен и сложен для добросовестных участников контрактной системы. Необходимо изменить подход к формированию законодательства о контрактной системе, сделать его более гибким, необходимо избавиться от детальных

установлений и перейти к общему регулированию, одинаково удобному не только для заказчиков и поставщиков, но и для контрольных органов.

В первую очередь, необходимо установление единства контрактной системы. Очередными поправками такого результата не достичь, законодательство о контрактной системе необходимо систематизировать. Для этого предлагается принять новый закон, который будет содержать основные общие правила для всех участников государственного заказа. Закон об основах закупочной деятельности должен включать общие принципы закупок, каждый принцип должен быть охарактеризован для однозначного понимания его значимости в государственном заказе. В новый закон об основах контрактной системы необходимо ввести устойчивый понятийный аппарат, который будет универсален для применения во всех нормативных правовых актах, принимаемых во исполнение данного закона. Кроме того, новый закон должен характеризовать общую структуру контрактной системы, включаемые в нее элементы, основные способы осуществления закупок, их общую характеристику.

Закон будет стабильной частью контрактной системы, ее надежным фундаментом и отправной точкой. При этом предлагается неизменяемую часть отделить от подвижной и постоянно исправляемой. Утверждать, что законодательство может существовать некорректируемым нет смысла. Но законотворческий процесс длителен и зачастую задерживает необходимые для результативной работы изменения. Поэтому нужно выделить все процедурные вопросы в подзаконные нормативные правовые акты. При этом не должно существовать дублирующих актов. Как показывает практика, единые правила наиболее просты для понимания исполнителями и легко выполнимы. Во избежание большого количества регулирующих документов следует только в крайнем случае допускать совместное ведение Российской Федерации, регионов и органов местного самоуправления при принятии общих правил организации отдельных институтов контрактной системы, когда это необходимо для учета региональных особенностей.

Проекты нормативных правовых актов, устанавливающие или изменяющие порядок организации закупочной деятельности, должны проходить оценку регулирующего воздействия по аналогии с законопроектами в предпринимательской деятельности. При каждом изменении необходимо обязательно учитывать влияние поправок на основных участников контрактной системы – заказчиков и поставщиков. Следует учитывать их издержки и финансово-экономические последствия внедрения изменений, их целесообразность и своевременность.

Для этого предлагается, во-первых, подвергать любые законопроекты или проекты подзаконных нормативных актов оценке экспертного сообщества для проведения анализа преимуществ и недостатков введения соответствующих поправок. Кроме того, участники контрактной системы должны быть готовы к изменениям правил поведения при осуществлении закупок. Во-вторых, необходимо отказаться от внезапных поправок законов и ввести отложенное вступление в силу поправок в законодательство о контрактной системе, как это принято в налоговом законодательстве.

Таким образом, эффективное функционирование контрактной системы с большим количеством изменений, исключений, уточнений и коллизий невозможно. Решение проблемы возможно только с применением комплексных глобальных мер. Необходимо постепенно, но целенаправленно идти в сторону упорядочения используемого законодательства. Реформирование контрактной системы должно быть направлено на систематизацию существующего законодательства. Нормативные установления необходимо избавить от двусмысленности, большого количества коллизий, исключений и уточнений. Общие понятные правила структурируют механизм регулирования государственного заказа и будут способствовать его упрощению, а следовательно, предсказуемости решений органов контроля.

Список литературы

1. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу 01.01.2014)// Собрание законодательства Российской Федерации от 25.07.2005. № 30 (часть I) Ст. 3105.
2. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации от 08.04.2013 № 14 Ст. 1652.
3. Федеральный закон от 03.07.2016 № 266-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и Федеральный закон «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»// «Собрание законодательства Российской Федерации», 04.07.2016, № 27 (Часть I), Ст. 4199.
4. Федеральный закон от 01.05.2017 № 83-ФЗ «О внесении изменений в статьи 30 и 34 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»// «Собрание законодательства Российской Федерации», 01.05.2017, № 18, Ст. 2660.
5. Федеральный закон от 26.07.2017 № 198-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»// «Собрание законодательства Российской Федерации», 31.07.2017, № 31 (Часть I), Ст. 4747.
6. Федеральный закон от 29.07.2018 № 272-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного управления в сфере официального статистического учета»// «Собрание законодательства Российской Федерации», 30.07.2018, № 31, Ст. 4861.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.11.2013 № 1063 (утратило силу 30.08.2017) «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом»// «Собрание законодательства Российской Федерации», 02.12.2013, № 48, Ст. 6266.
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.01.2015 № 118-р (в редакции от 30.08.2016) «Об определении ООО "Стройгазмонтаж" единственным исполнителем работ по проектированию и строительству транспортного перехода через Керченский пролив, закупку которых осуществляет ФКУ «Управление федеральных автомобильных дорог «Тамань» Федерального дорожного агентства» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 09.02.2015, № 6, ст. 990.
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.12.2016 № 2931-р «Об утверждении перечня федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 16.01.2017, № 3, Ст. 512.
10. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16.12.2015 № 310-ЭС15-15602 // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс].– URL: <https://vsrf.ru> (дата обращения 24.11.2018).

11. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18.01.2017 № 307-ЭС16-18876// Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс].– Электр.дан. - Заглавие с экрана. URL: <https://my.arbitr.ru> (дата обращения: 24.11.2018).
12. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 25.06.2018 № 24-06-08/43650 «О вступлении в силу положений Федеральных законов от 31.12.2017 № 504-ФЗ и № 505-ФЗ» // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=122953 (дата обращения: 24.11.2018).
13. Аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ (далее – Закон о контрактной системе) по итогам III квартала 2019 года // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс].– URL: https://www.minfin.ru/ru/perfomance/contracts/purchases/?id_38=128656-analiticheskii_otchet_po_rezultatam_osushchestvleniya_monitoringa_zakupok_tovarov_uslug_dlya_obespecheniya_gosudarstvennykh_i_munitsipalnykh_nuzhd_v_so (дата обращения: 09.05.2020).
14. Авторский коллектив под научным руководством Анчишкиной, О.В. Госзакупки. Какой должна быть контрактная система (доклад). // Центр стратегических разработок, 2017. – 101 с.
15. Лусегенова З. С. Институт контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: правовые аспекты // Общество: политика, экономика, право. 2016. № 11.
16. Подосинников Е. Ю., Железняков С.С. Совершенствование деятельности контролирующих органов в сфере государственных закупок (на примере деятельности Курского управления Федеральной антимонопольной службы России) // Политика, экономика и инновации. 2015. № 1.
17. Рахимов Э. Х. Проблемные вопросы государственного контроля контрактной системы как детерминанты коррупции // Евразийская адвокатура. 2018. № 4 (35).