

Шацкий Д.Е.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ: ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ПРОБЛЕМ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Аннотация. В статье анализируется практика построения и реализации государственной контрактной системы, отражающая сложившиеся принципы государственного управления и национальные особенности населения страны. Рассмотрено правовое поле Федерального закона № 44 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части анализа проблем – кадров, качества поставляемых товаров, а также коррупции, как проблем, препятствующих эффективному процессу государственных закупок. Определены механизмы и мероприятия, необходимые для комплексного решения названных проблем.

Ключевые слова: государственные закупки, контрактные служащие, контрактная система, электронный аукцион, коррупция.

Shatsky Denis

IMPROVEMENT OF THE STATE CONTRACT SYSTEM: CAUSES OF PROBLEMS AND WAYS OF THEIR SOLUTIONS

Abstract. The article analyzes the practice of constructing and implementing the state contract system, reflecting the established principles of public administration, the mentality and characteristics of the population of the country. The legal field of the Federal Law № 44 FZ «On the contract system in the sphere of procurement of goods, works and services for provision of state and municipal needs» is considered in terms of problems hampering the effective procurement process (staffing problem, quality problem of delivered goods and corruption problem). The mechanisms and measures necessary for an integrated solution of the above problems are identified.

Keywords: public procurement, contract employees, contract system, electronic auction, corruption.

Контрактная система, существовавшая в формате Федерального закона от 21.06.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – 94-ФЗ) устарела [1]. Сегодня необходимо внедрение принципиально новой системы, функционирующей в условиях рыночной экономики. России нужна реформа госзакупок.

Ключевым моментом, направленным на совершенствование организационного механизма управления госзакупками, выступило принятие Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – 44-ФЗ) [2]. Этот нормативно правовой акт построен с учетом опыта государств, достигших значительных успехов в данной сфере, например, в США. Сегодня необходимо решить не только вопросы, препятствующие работе госзаказчика, но и вопросы, позволяющие совершать коррупционные схемы в госзаказе, избавление от которых имеет государственную важность. Актуальной проблемой выступает качество закупаемых товаров (работ, услуг). Роль госзакупок – общественная и социальная. Товары, закупаемые по госзаказу, направлены на удовлетворение общественных потребностей, в частности – в здоровье, качестве жизни и безопасности. От того, насколько закупленный товар будет качественным, зависит будущее благополучие российских граждан. Несовершенство законодательства и организационного механизма управления привлекает в сферу госзакупок недобросовестные фирмы. Так, в 2014 г. в реестр недобросовестных поставщиков попали 1335 организаций. В рамках действия 94-ФЗ реестр недобросовестных поставщиков насчитывает свыше 13 тыс. организаций. Изначально этот закон был направлен на обеспечение конкуренции, но в нем мало внимания уделялось защите прав организации-заказчика [3].

Рассмотрим, как проблема качества товаров решается в 44-ФЗ.

Качество, согласно положениям ГОСТ Р ИСО 9000-2001 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь» – это совокупность характеристик объекта, относящихся к его способности удовлетворять установленные и предполагаемые потребности. Сформулируем, исходя из данного определения, основной признак

некачественного товара, как невозможность с его помощью удовлетворить потребности субъекта деятельности (отдельного лица, группы лиц или организации). Возникает закономерный вопрос: каковы же причины поставки некачественных товаров? Нас, прежде всего, интересуют ситуации попадания некачественных товаров к заказчикам, но без злого умысла со стороны поставщиков. Если исключить недобросовестность заказчика, то причины поставки некачественного товара следующие.

Первая причина – разработка некорректного технического задания. Она встречается при разработке технических заданий на сложные товары. Работники контрактных служб сталкиваются со значительным разнообразием закупаемой продукции. Вместе с тем невозможно во всем быть экспертом. Указанную проблему можно решить путем разработки типовых технических заданий для различных товаров (товарных групп), которые будут ориентировать представителей организации-заказчика и облегчат процедуру подбора сложных товаров. Другим решением является частичная централизация закупок, когда приобретением товаров конкретной категории занимаются специалисты в сфере госзакупок. Например, закупкой медицинского оборудования для нужд региональных медицинских учреждений будут заниматься специалисты крупного медицинского учреждения региона по запросу одного из медицинских учреждений региона. Перед Министерством экономического развития России уже поставлен вопрос разработки типовых технических заданий и «библиотеки контрактов».

Вторая причина – ошибки при приемке товаров. В 44-ФЗ осуществление приемки товаров определено как обязанность заказчика. В законе сформулированы требования к процедуре приемки и созданию приемочной комиссии, также описаны основы организации экспертизы товаров.

Третья причина – вмешательство в закупочный процесс органов контроля. Известна ситуация, при которой недобросовестные организации-поставщики подают жалобу в Федеральную антимонопольную службу (далее – ФАС), выигрывают дело и получают право на заключение госконтракта. Последствия могут быть самые разнообразные: от бесполезной траты бюджетных средств до прямого ущерба здоровью населения. В частности, подобная ситуация произошла в Челябинской области – через конкурс и по предписанию ФАС были закуплены диализаторы по цене в 4 раза ниже, чем аналогичные устройства. Результатом стало ухудшение самочувствия пациентов и срыв процедур гемодиализа [6].

В 44-ФЗ оговорены дополнительные меры по защите прав организации-заказчика, предусмотрены – расширенный механизм обеспечения исполнения госконтракта, возможность его расторжения в одностороннем порядке при наступлении ряда условий, а также защита от недействительных банковских гарантий [2].

Труднее решить задачу по взаимодействию организаций-заказчиков, поставщиков и органов контроля. Наиболее сложным вопросом является поиск баланса между контролем и вмешательством. Среди мер, направленных на установление данного баланса, назовем:

- разработку процедур обоснования технического задания;
- внесение изменений в федеральное законодательство;
- установление приоритета не минимальной цены, а максимального качества товаров;
- разработка механизма экспертной оценки.

Указанные меры не только помогут защитить права организации-заказчика и сэкономить бюджетные средства, но и повысят прозрачность контрактной системы, позволят поднять ее на более высокий уровень профессионализма, выведя за границу непрофессионалов и недобросовестных поставщиков [5].

Масштабной проблемой в сфере госзакупок является также коррупция, под которой большинство экспертов понимает злоупотребление положением по службе для извлечения личной выгоды. Это объяснение коррупции универсально, так как имеет очень широкие границы применимости в отношении госзакупок.

Относительно источника коррупционных рисков мы выделяем два типа коррупции, затрагивающей сферу госзакупок – политическую (высокоуровневую) и административную (бюрократическую). Первый тип коррупции возникает в процессе планирования бюджета. Фактически он отражает ситуацию в части разработки и реализации комплексных мероприятий по улучшению эффективности закупочной деятельности. Второй тип коррупции проявляется в части исполнения бюджета.

Эксперты сходятся во мнении, что для выявления коррупции и условий ее возникновения саму процедуру госзаказа необходимо делить на три стадии: подготовительная стадия, сами торги, заключительная стадия. Рассмотрим проблемные зоны возникновения коррупции на каждой из названных стадий.

Подготовительная стадия госзаказа актуализирует такие проблемы, как: отсутствие оценки потребностей и неэффективное планирование бюджета закупки; дублируемость обязанностей госслужащих и вмешательство высших чинов; проблемы разработки технических характеристик закупки; необъективные (или несвоевременно раскрытые) критерии отбора победителя; неподходящий выбор регламента закупок, неверный расчет сроков проведения торгов.

В ходе самих торгов наиболее часто выявляются такие проблемы, как: непоследовательность доступа к информации о закупке; отсутствие конкуренции (или образование сговора в результате неадекватности цен); конфликт интересов; отсутствие доступа к информации по выбору победителя.

Среди проблем на заключительной стадии обращают на себя внимание такие проблемы, как: недостаточный контроль исполнения заключенного контракта; непрозрачность выбора (или отсутствие подотчетности организаций-субподрядчиков); отсутствие инспектирования (или двойственность обязанностей работников); отсутствие контроля системы оплаты госзаказа.

К принципам, способствующим снижению уровня коррупции, мы относим целостность, подотчетность, справедливость, эффективность и прозрачность. Следование данным принципам необходимо для того, чтобы принимаемые мероприятия способствовали увеличению различного рода выгод (экономических, социальных или политических), а также повышению экономии бюджетных средств. Рассмотрим указанные принципы подробнее.

Целостность означает справедливость проведения госзакупок по существующему законодательству. Важен факт отсутствия дискриминации по каким-либо основаниям.

Подотчетность требует, чтобы госзаказчик и организация-исполнитель были контролируемы. Это нужно для точного выполнения ими заданий и обязанностей с целью ликвидации повторяемости функций. Процедуры госзаказа должны быть четко структурированы, должна быть создана информационная база, содержащая обоснования процессов принятия решений. Случаи контрактных нарушений должны быть максимально оговорены в законодательстве, предусматривающем возникновение административной или уголовной ответственности, а также применение санкций. Оба указанных принципа взаимосвязаны, низкая подотчетность ведет к нарушению целостности процедур госзакупок.

Справедливость и эффективность означает отсутствие дискриминация участников торгов, экономное расходование бюджетных средств. При этом решения по заключению контракта должны приниматься беспристрастно. Принцип справедливости накладывает на заказчика обязательства по отбору организации-победителя на основе преимуществ его предложений. Любые требования по срокам и конфиденциальности должны быть уравнены в отношении всех участников. Эффективность – это наилучшее сочетание «цена-качество» для удовлетворения общественных потребностей. Необходимо верно определять процедуру закупки для конкретных типовых групп товаров. Достижение результатов и эффективность госзакупки связано и с прозрачностью, и с коррупцией, как факторами ее сдерживания. Их взаимосвязь не столь однозначна: прозрачность, с одной стороны выступает механизмом снижения коррупции, но с другой стороны она же и провоцирует повышение риска сговора поставщиков, порождающего коррупцию. Следование принципу прозрачности должно быть осознанным в отношении объекта закупки и предмета контракта.

Заслуживает внимания проблема кадров. В 44-ФЗ прописаны требования к профессиональной переподготовке и квалификации контрактного управляющего и работников контрактной службы. Так, контрактный управляющий и члены закупочных комиссий обязаны проходить профессиональную переподготовку и/или повышение квалификации в сфере госзакупок. Вместе с тем, единственное требование для учебного центра, предлагающего указанное обучение – это наличие лицензии на право осуществления образовательной деятельности. Необходимые же требования к учебному процессу и квалификации преподавателей отсутствуют. Законодательно разрешено ограничить объем обучения 16 часами. Также не утверждены профессиональные стандарты на специалистов, осуществляющих закупочную деятельность. Мы полагаем, что для повышения качества работы контрактной системы в России, требуется большое количество обученных специалистов. Неслучайно в перечне основных принципов закреплён профессионализм заказчика. Сегодня функционирует около 70 учебных центров, имеющих лицензию на обучение в сфере госзакупок. Но такое число центров не может обеспечить качественную подготовку необходимого количества специалистов по стране в целом. Вместе с тем, нельзя игнорировать необходимость постоянного внимания к повышению уровня профессиональной подготовки специалистов для обеспечения качественной работы контрактной системы [4].

Таким образом, причины возникновения проблем в контрактной системе могут быть обозначены как причины некачественных товаров, возникновения коррупции, а также нехватки квалифицированных кадров. Первая группа причин касается некорректности оформления технического задания, ошибок при приемке товаров, вмешательства органов контроля, вторая группа – отсутствия инспектирования, двойственности обязанностей госслужащих, конфликта интересов, дублируемости обязанностей госслужащих или вмешательства должностных лиц, третья группа – отсутствия единых программ обучения и несформированности мотивации работы контрактных служащих.

Подводя итоги анализа функционирования государственной контрактной системы, мы резюмируем, что ключевые акценты в 44-ФЗ сделаны на прозрачность закупок и их доступность для участников, независимо от размеров и масштабов компании. Законодателем сделан расчет на то, что, привлекая к участию в торгах большее число компаний, государство-заказчик останется в выигрыше, поскольку, чем больше организаций-участников, тем выше конкуренция, чем выше конкуренция, тем активнее борьба за победу в торгах и итоговая цена - более низкая. Но такой подход привлек к госзакупкам значительное число недобросовестных организаций-исполнителей, пытающихся выиграть на реализации коррупционных схем.

Прозрачность закупок дала определенные положительные результаты, но ей не удалось кардинально изменить систему госзакупок в целом. Из наиболее проблемных недоработок 44-ФЗ мы выделяем проблемы, препятствующие осуществлению процесса госзакупок. Речь идет о проблемах кадров, качества поставляемых товаров и коррупции. Постараемся определить организационные механизмы и необходимые мероприятия для решения указанных недоработок.

Законодателю необходимо понять, что государственная контрактная система не может функционировать без высокомотивированных кадров, обладающих необходимой квалификацией. В ст. 9 44-ФЗ в отношении проблемы кадров сказано: «Заказчики, специализированные организации принимают меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, в том числе путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки в сфере закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации» [2]. Тем самым на государственные организации возлагается право по обеспечению поддержки и повышению уровня профессиональной квалификации и мастерства контрактных управляющих. Вместе с тем не уточняется, в каких образовательных организациях и за счет каких средств должны проходить обучение должностные лица, а также каким требованиям должны соответствовать образовательные организации.

Мы полагаем, что необходимо законодательно прописать требования к регламенту обучения и уровню профессионального образования контрактных управляющих, создать перечень учебных центров, способных обучать специалистов в сфере госзакупок. Важно определить, за счет каких средств должно проходить обучение. Но это только те меры, что необходимы для того, чтобы не было неопределенности у руководителей организации и у самих контрактных управляющих. Для решения же кадровой проблемы в целом этого недостаточно.

С нашей точки зрения, необходимым фактором решения проблемы кадров должно быть повышение престижа должности контрактных управляющих. Общая практика показывает, что контрактными управляющими назначаются лица из числа работников организации-заказчика, часто против их желания. Очевидно, что у них отсутствует стимул качественного выполнения работы, они выполняют ее с минимальными рисками, часто не в угоду качеству закупаемого товара, поскольку оно во многом зависит от технического задания, грамотно составленного и способного отсеять от участия в торгах предпринимателей, поставляющих низкокачественные товары. Получается, что более 50 % всех торгов проводится путем менее трудоемкого и менее рискованного для заказчика электронного аукциона.

В итоге получается, что до тех пор, пока заказчик будет относиться к контрактным работникам с недооценкой их значимости, система госзакупок не сможет выйти на качественно высокий уровень. Мы полагаем, что к назначению и работе на должность контрактного служащего необходимо привлекать определенными стимулами. В частности, необходимо сделать уровень зарплаты контрактных служащих вдвое выше, чем средняя зарплата по организации. Необходимы материальные поощрения за высококачественное проведение контракта. Это обеспечит стимулирование работников организации. Практически будет обеспечен отбор лучших работников, способных пройти дополнительное обучение. Тем не менее, нереально во всех бюджетных организациях нанять специалистов-профессионалов, хотя бы потому, что существует еще и множество муниципальных образований, удаленных от крупных населенных пунктов, в которые сложно привлечь мастеров своего дела. Считаем, что не-

обходимо создавать частичную централизацию госзакупок, то есть создавать на базе крупных учреждений профильные центры, занимающиеся госзакупками для нужд малых организаций, не способных на должном уровне самостоятельно проводить закупки (в 44-ФЗ такая возможность предусматривается в ст. 26) [2].

Еще одна важная задача – это проблема качества приобретаемых товаров. Сегодня нередко возникают случаи, обязывающие проводить конкурсные процедуры на закупку товаров повторно, поскольку качество поставленных товаров было неудовлетворительным. Это случается во многих бюджетных организациях, как правило, вследствие некомпетентности контрактных служащих в части составления контракта или же проведения приемки товара без соответствующей экспертизы.

В заключение еще раз обозначим проблему коррупции в сфере государственных закупок. Ущерб от коррупции в госзакупках, по данным экспертов, составляет 15-20 % в год. В 44-ФЗ этому уделено особое внимание. Его применение позволило снизить количество контрактов с единственным поставщиком и обеспечить рост конкуренции. Это отражает положительную тенденцию, и позволяет участвовать в торгах недобросовестным поставщикам. Фактически законодатель не учел, что снижая уровень коррупции с одной стороны, он обеспечивает ее рост, с другой стороны – уровень коррупции растет со стороны организаций-исполнителей госзаказа. Это означает, что, если раньше госзаказчик закупал товары по завышенной цене у «своих» исполнителей и в качестве товаров был уверен, то сейчас качество товаров обеспечивается исполнителями, готовыми работать за минимальную цену, но без каких-либо гарантий. С коррупцией необходимо бороться. Но все возможные негативные последствия необходимо было просчитывать еще на стадии разработки закона.

Библиографический список

1. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/ (дата обращения: 05.02.2018).
2. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 05.02.2018).
3. Гасаналиева, А. Ш. Проблемы контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Молодой ученый. – 2016. – № 2. – Режим доступа: <https://moluch.ru/archive/106/25061/> (дата обращения: 05.02.2018).
4. Леньков, Р. В. Характеристика компонентов сферы высшего образования России: социолого-управленческий анализ // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2012. – № 20. – С. 122–129.
5. Медведева, Н. Г. К вопросу о теории и практике государственного контроля за госзакупками: // Символ науки. – 2015. – № 7. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-teorii-i-praktike-gosudarstvennogo-kontrolya-zagoszakupkami> (дата обращения: 05.02.2018).
6. Следователи заинтересовались использованием дешевых диализаторов в Челябинской больнице. – Режим доступа: <http://medportal.ru/mednovosti/news/2012/03/12/chelyalasis/> (дата обращения: 05.02.2018).

References

1. Federal'nyy zakon «O razmeshchenii zakazov na postavki tovarov, vypolneniye rabot, okazaniye uslug dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» ot 21.07.2005 № 94-FZ [*The federal law «On the placement of orders for the supply of goods, the performance of works, and the provision of services for state and municipal needs»*]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/ (accessed: 05.02.2018).
2. Federal'nyy zakon «O kontraktnoy sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» ot 05.04.2013 № 44-FZ [*The Federal Law «On the contract system in the procurement of goods, works, services for the provision of state and municipal needs»*]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (accessed: 05.02.2018).
3. Gasanaliyeva A. Sh. Problemy kontraktnoy sistemy v sfere zakupok dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd [*Problems of the contract system in the sphere of procurement to ensure state and municipal needs*]. Molodoy uchenyy [*Young Scientist*]. 2016. № 2. Available at: <https://moluch.ru/archive/106/25061/> (accessed: 05.02.2018).

4. Len'kov R. V. Kharakteristika komponentov sfery vysshego obrazovaniya Rossii: sotsiologo-upravlencheskiy analiz [*Characteristics of the components of the sphere of higher education in Russia: sociological and managerial analysis*]. Vestnik universiteta (Gosudarstvennyy universitet upravleniya) [*Bulletin of the University (State University of Management)*], 2012, I. 20, pp.122-129.
5. Medvedeva N. G. K voprosu o teorii i praktike gosudarstvennogo kontrolya za goszakupkami [*To the question of the theory and practice of state control over public procurement*]. Simvol nauki [*A symbol of science*], 2015, № 7. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-teorii-i-praktike-gosudarstvennogo-kontrolya-za-goszakupkami> (accessed: 05.02.2018).
6. Sledovateli zainteresovalis' ispol'zovaniyem deshevykh dializatorov v CHelyabinskoy bol'nitse [*Investigators were interested in using cheap dialyzers in Chelyabinsk hospital*]. Available at: <http://medportal.ru/mednovosti/news/2012/03/12/chelyalasis/> (accessed: 05.02.2018).