

ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ

Алиса Захаровна ТОЛСТОВА^{a*}, Светлана Викторовна ШЕВЧЕНКО^b, Анна Владимировна КОВАЛЕВА^c

^a кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики и менеджмента, Кубанский государственный университет, Краснодар, Российская Федерация
alisatolstova@yandex.ru

^b заместитель начальника отдела проведения торгов и закупок правового управления ОАО «Центр передачи технологий строительного комплекса Краснодарского края «Омега», Краснодар, Российская Федерация
Intri.LTD@mail.ru

^c старший преподаватель, Кубанский государственный университет, Краснодар, Российская Федерация
pctk_kuban@mail.ru

* Ответственный автор

История статьи:

Принята 09.04.2015

Одобрена 26.04.2015

УДК 336.51

Ключевые слова:

контрактная система в сфере закупок, государственные и муниципальные заказчики, поставщики, закупки, государственный и муниципальный контракты

Аннотация

Предмет и тема. Одним из основных приоритетов национальной безопасности государства является эффективное расходование бюджетных средств. В условиях действия международных санкций российский бюджет требует особенно четкой системы организации государственных и муниципальных закупок, в частности регламентированных действий специалистов по закупкам.

Цель работы. Целью данной статьи является практическое усовершенствование процесса организации государственных и муниципальных закупок в России посредством устранения противоречий и пробелов в федеральном законодательстве о контрактной системе.

Методология. Методологической основой работы послужили положения теории организации и законодательные акты, инструкции и методические рекомендации государственных органов по регламентации процесса закупок в рамках Федерального закона №44-ФЗ.

Результаты. На основе анализа деятельности государственных и муниципальных заказчиков разработаны практические рекомендации по совершенствованию федерального законодательства о контрактной системе, позволяющие повысить качество проводимых закупочных процедур, составлению и исполнению контрактов, снижению общего уровня нарушений в сфере закупок.

Выводы. Законодательство о контрактной системе нуждается в серьезной доработке и совершенствовании с учетом практического опыта в этой сфере.

Область применения. Результаты исследования могут быть использованы государственными органами, осуществляющими нормативно-правовое регулирование в сфере закупок для устранения противоречий в федеральном законодательстве. Являясь результатом анализа практической деятельности заказчиков ведущих отраслей российской экономики, материал статьи может помочь им в принятии компетентных решений в ситуациях, не урегулированных современным законодательством. Кроме того, статья будет полезна поставщикам для понимания жестких рамок, в которые поставлены заказчики при организации закупок, при нахождении общих решений. Работа имеет теоретическую значимость для изучения механизмов взаимодействия государства и бизнеса, а также практико-ориентированную ценность.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2015

Одним из основных приоритетов национальной безопасности любого государства является эффективное расходование бюджетных средств на всех уровнях управления – от сельского поселения до государства в целом. В современных условиях международных санкций российский бюджет требует особенно четкой, прозрачной и экономичной системы организации государственных и муниципальных закупок, регламентированных и

ответственных действий специалистов по закупкам каждого государственного и муниципального заказчика [1, 2].

Регулирование системы государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации в настоящее время осуществляется согласно Федеральному закону 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). Он явился итогом адаптации к экономическим и правовым условиям нашей страны восьмидесятилетнего опыта функционирования федеральной контрактной системы США и служит инструментом для реализации нового подхода в повышении эффективности всех этапов управления бюджетными расходами в цепочке «планирование – размещение – исполнение – анализ – совершенствование» [3].

В России законодательство о закупках¹ действует с 1997 г., а закон № 44-ФЗ является уже третьим по счету. Здесь важно подчеркнуть, что последний закон, который действует почти два года, действительно помог решить ряд принципиально новых задач, которые ставило государство в части эффективного расходования средств бюджетов. Кроме того, он позволил повысить качество коммуникации между государственным сектором и частным бизнесом [4–6]. Однако, как показывает практика, в самом документе заложены положения, не позволяющие государственным заказчикам реализовывать его достаточно четко.

Настоящая работа посвящена исследованию проблем функционирования системы закупок, поиску решений и разработке рекомендаций, которые позволили бы устранить существующие сложности в реализации государственной контрактной системы. Несмотря на то, что статья содержит значительный объем ссылок на нормативно-правовые акты, авторы хотели бы акцентировать внимание читателей не только на практическом аспекте данного исследования, но и на его теоретической значимости при изучении механизмов взаимодействия государства и бизнеса [7, 8].

Говоря о контрактной системе, подразумевается, что на каждом этапе закупочной деятельности осуществляется контроль над заказчиками соответствующими структурами РФ: Федеральным казначейством, Федеральной антимонопольной службой, Счетной палатой, Прокуратурой, органами финансового контроля, местными уполномоченными контролирующими органами. Каждый этап заключения контракта затрагивает различные правоотношения и, учитывая их специфику, к

заказчикам могут применяться соответствующие виды юридической ответственности: дисциплинарная, гражданско-правовая, бюджетно-правовая, административная, уголовная [9].

Как показывает практика, наибольшие сложности в организации процесса закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд испытывают бюджетные и казенные учреждения, имеющие небольшие лимиты расходных обязательств, малый штатный состав сотрудников, в силу должностных обязанностей способных осуществлять закупки, в которых отсутствует собственная юридическая служба. Это, прежде всего, учреждения системы образования, здравоохранения, социальной защиты, спорта и культуры. Именно они составляют основную массу заказчиков, и на них очень часто ложится бремя непомерных штрафов (до 50 тыс. руб. на должностное лицо) при заработной плате бухгалтеров в сельских поселениях, едва дотягивающей до 6 тыс. руб. в месяц².

При этом реализация контрактной системы в текущей деятельности государственных и муниципальных заказчиков часто влечет за собой невольные нарушения в связи с неоднозначностью толкования или «нестыковкой» норм, заложенных в самом законодательстве. Несмотря на то, что соответствующий закон претерпел уже 11 редакций, многие его положения нуждаются в уточнении. Это позволило бы избавить и контрактных управляющих, и контрактные службы, и членов закупочных комиссий от действий, которые зачастую могут быть истолкованы как нарушения [10].

Рассмотрим существующую проблему более детально, описав негативные последствия действующей нормы с указанием конкретного раздела закона № 44-ФЗ. Перечень «проблемных» положений данного закона, затрудняющих возможность эффективного функционирования системы государственных закупок в РФ, представлен в таблице.

Далее подробно приведем описание проблем, суть регулируемого аспекта и рекомендации по устранению возникающих конфликтных или неправомерных ситуаций.

Ответственность заказчика при отказе победителя конкурса от заключения контракта. Как один из старейших способов проведения

¹ О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд: Указ Президента РФ от 08.04.1997 № 305. URL: http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14009.

² О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда»: Федеральный закон от 01.12.2014 № 408-ФЗ. URL: http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171575.

«Проблемные» положения Федерального закона № 44-ФЗ

Аспект регулирования	Норма закона № 44-ФЗ	Суть регулируемого вопроса
Ущемление прав участника конкурса № 2	Ч. 4 ст. 54	Отсутствие четкости в формулировке прав и обязанностей заказчика по поводу предложения заключить контракт со следующим участником в случае уклонения победителя конкурса от заключения контракта
Сроки проведения предварительного квалификационного отбора	Ч. 7, 8 ст. 56	Отсутствие синхронизации сроков проведения процедур, которое приводит к неоправданному их удлинению и возможному нарушению законодательства со стороны заказчика
Полномочия заказчика в части завершения процедуры заключения контракта	Ч. 2, 4 ст. 55	Отсутствие полного регламента признания повторного конкурса несостоявшимся при подаче одной заявки. Заказчик самостоятельно берет на себя ответственность за завершение процедур, не имея на это полномочий в силу действующей нормативно-правовой базы
Правовое оформление согласия или отказа участника № 2 заключить контракт	Ч. 3, 4, 5 ст. 54. Ч. 14 ст. 70	Участник № 2 вправе по истечении 10 дней отказаться от подписания контракта. В этом случае заказчик находится в «подвешенном» состоянии, не начинает новых процедур и не имеет на руках официального решения участника
Содержание протокола рассмотрения первых частей заявок на участие в электронном аукционе	Ч. 6, 9 ст. 67	В протоколе рассмотрения первых частей заявок на участие в электронном аукционе комиссии при отклонении заявок необходимо указывать не только ссылки на документацию, но и на действующее законодательство
Порядок предоставления документации по электронному аукциону	Ст. 65	В тексте статьи закона порядок предоставления документации по электронному аукциону отсутствует
Отзыв заявки участником № 3 электронного аукциона	Ч. 9 ст. 69. Ч. 14 ст. 70	Для заказчика нет смысла в задержании заявки участника № 3, который не имеет перспектив на победу в конкурсе
Некорректное применение понятия «уклонение от заключения контракта»	Ч. 14, 15 ст. 70	Неправомерность применения данного понятия влечет за собой санкции по отношению к уклонившемуся от подписания контракта участнику, в то время как отказ от подписания разрешается без последствий
Возможность изменения условий контракта при его заключении	Ч. 1 ст. 95	Заключить контракт по результатам аукциона, объектом которого является список позиций, невозможно без подгонки единичных расценок или количества под итоговую сумму
Расширение состава котировочной заявки	Ч. 3 ст. 73	Отсутствие в законе требования о предоставлении в составе котировочной заявки копий лицензий и свидетельств (при необходимости)
Несоответствие требования закона постановлениям Правительства РФ	П. 3 ч. 3 ст. 73	В постановлениях, регулирующих предоставление преимуществ предприятиям УИС и инвалидов, разрешена декларация ими принадлежности к этим субъектам в произвольной форме, а закон требует предоставления документов
Несоответствие возможных интересов сторон	Ч. 13 ст. 78. Ч. 3 ст. 103	Разрешение подписывать контракт в запросе котировок на 8-й день провоцирует заказчика не ждать окончания периода обжалования и может привести к конфликтам с поставщиками
Ущемление прав участников	Ч. 1 ст. 77	Предоставление участнику запроса котировок права по его желанию отзываться и изменять свою заявку в положенные сроки
Приведение в соответствие с законом федерального сайта государственных закупок	Ч. 2 ст. 31	Несоответствие требований федерального сайта zakupki.gov.ru и норм закона по предъявлению дополнительных требований к участникам запроса котировок
Неурегулированность законом действий заказчика	Ч. 6 ст. 77	В законе не регламентированы действия заказчика в случае отсутствия поданных заявок при проведении запроса котировок
Возможное ущемление прав участников	Ч. 1 ст. 95	При уменьшении цены контракта при его исполнении невозможно уменьшить величину штрафов и пеней соразмерно новой цене
Нормирование бюджетных расходов и обоснование начальной цены контракта	Процедурные вопросы	Невозможность отображения дробных чисел на официальном сайте zakupki.gov.ru
Несоответствие норм российского и международного законодательства	Процедурные вопросы	Невозможность применения российского законодательства о контрактной системе в ряде международных тендеров

закупок, конкурс лучше всего урегулирован в законе № 44-ФЗ, в основных процедурах которого сохранена преемственность подходов и трактовок, четко прописаны основания для признания конкурса несостоявшимся. Однако остается неоднозначным вопрос о реализации положения ч. 4 ст. 54: «При уклонении победителя конкурса от заключения контракта заказчик вправе обратиться в суд с иском о возмещении убытков, причиненных уклонением от заключения контракта в части, не покрытой суммой обеспечения заявки на участие в конкурсе, и заключить контракт с участником конкурса, заявке на участие в конкурсе которого присвоен второй номер».

Выявленная проблема. Приведенная формулировка оставляет открытым вопрос: **обязан** ли заказчик предлагать заключение контракта участнику № 2 или он **вправе** это сделать (т.е. может и не делать). Если вправе, то на взгляд авторов, ущемляются права участника № 2, который добросовестно участвовал в конкурсе и имеет право использовать свой шанс на заключение контракта. В противном случае теряется смысл второго места в списке вендоров, и заказчик может оборвать процедуры, игнорируя возможность осуществить закупку. Потенциально в закон № 44-ФЗ закладывается коррупционная составляющая, когда конкурс может быть подогнан под одного участника [11].

Решение. Авторы считают целесообразным четко определить и закрепить в законе норму, которая будет обязывать заказчика предлагать заключение контракта участнику № 2, а он, в свою очередь, уже вправе принять или отклонить данное предложение.

Сроки проведения предварительного квалификационного отбора. В конкурсе с ограниченным участием, по мнению авторов, необходимо скорректировать сроки проведения предквалификационного отбора. Неурегулированными и приводящими к затруднению выполнения процедуры по срокам отбора являются следующие положения закона № 44-ФЗ:

а) в ч. 7 ст. 56 сказано, что «в течение не более чем 10 рабочих дней с даты вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе с ограниченным участием и (или) даты открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в таком конкурсе...» заказчик может проводить предквалификационный отбор. Еще три рабочих дня ему дается на размещение в единой информационной

системе (ЕИС) протокола по предварительному квалификационному отбору (ч. 8 ст. 56);

б) к протоколу по предварительному квалификационному отбору по срокам привязан протокол рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе с ограниченным участием, который должен быть размещен в ЕИС не позднее 10 дней с даты подведения итогов предквалификационного отбора (ч. 10 ст. 56);

в) одновременно в ч. 3 ст. 56 сказано, что «... при проведении конкурса с ограниченным участием применяются положения настоящего Федерального закона о проведении открытого конкурса с учетом особенностей, определенных настоящей статьей».

Выявленная проблема. Если заказчик спланирует процедуру предварительного отбора по максимальным срокам, допустимым законом, он превысит сроки проведения конкурса, предписанные ч. 3 ст. 56, что может быть расценено как нарушение.

Решение. По мнению авторов, срок проведения предварительного отбора необходимо ограничить 10 календарными днями, что четко впишется в схему сроков проведения конкурса и не повлияет на все последующие процедуры.

Неурегулированность в законе № 44-ФЗ действий заказчика. В ч. 2 ст. 55 в определенных ситуациях предписано проводить повторный конкурс. Далее, в ч. 4 этой же статьи, определены случаи признания повторного конкурса несостоявшимся по основаниям, предусмотренным ч. 2 ст. 55, которая в п. 1 дает отсылку на основания ч. 13 ст. 51. При этом в п. 1 ч. 2 ст. 55 закона № 44-ФЗ упускается основание для признания повторного конкурса несостоявшимся в случае, если на участие в повторном конкурсе подана только одна заявка и упущено рассмотрение процедур, которые обязан осуществить заказчик в такой ситуации (а она возникает достаточно часто).

Выявленная проблема. На практике заказчики вынужденно игнорируют пробел в законе № 44-ФЗ и действуют по полной ссылке на ч. 13 ст. 51, т.е. по аналогии с нормами права в одном законодательном акте признают повторный конкурс несостоявшимся.

Решение. В перечень оснований для признания повторного конкурса несостоявшимся (в п. 1 ч. 2 ст. 55) необходимо добавить случай, когда на участие в повторном конкурсе подана только одна заявка.

Правовое оформление согласия или отказа участника № 2 заключить контракт. В соответствии с ч. 3, 4 и 5 ст. 54 и ч. 14 ст. 70 закона № 44-ФЗ в случае уклонения победителя конкурса или электронного аукциона от подписания контракта заказчик вправе заключить контракт с участником № 2, если последний согласен на заключение контракта. В законе не оговаривается, в какой форме и каким способом должно быть получено данное согласие – устно, письменно или в электронном виде, по телефону, через площадку (при проведении электронного аукциона) или на электронную почту заказчика.

Выявленная проблема. В данной ситуации обеспечительные взносы уже возвращены всем участникам конкурса кроме победителя, и участник № 2 ничем не рискует, отказавшись от подписания контракта. В то же время заказчик никак не защищен: упускается время, срывается плановая деятельность организации. И что делать заказчику, если ранее отказавшийся участник в последний момент передумает и обвинит заказчика в том, что тот не предоставил вовремя необходимых документов этому участнику? Кроме того, в законе № 44-ФЗ не оговаривается, какие процедуры должен проводить заказчик дальше, т.е. как он должен завершить процедуру закупки в этом случае [12].

Решение. Авторы полагают, что в этих статьях должна быть регламентирована форма согласия/несогласия участника № 2 и определена его ответственность за немотивированный отказ от подписания контракта.

Содержание протокола рассмотрения первых частей заявок в электронном аукционе. Электронный аукцион как один из способов определения поставщика в федеральной контрактной системе достаточно хорошо регламентирован законом № 44-ФЗ, но в ходе его практической реализации выявились коллизии норм права, затрудняющие организацию процесса закупок [13].

Так, в соответствии с ч. 6 ст. 67 аукционная комиссия должна оформить протокол рассмотрения первых частей заявок, поданных на участие в данном электронном аукционе, и внести туда предписанную законом информацию, в частности включающую сведения о допуске или не допуске к участию потенциального поставщика «с обоснованием этого решения, в том числе с указанием положений документации о таком аукционе, которым не соответствует заявка на участие в нем, положений заявки на участие в таком аукционе, которые

не соответствуют требованиям, установленным документацией о нем». В соответствии с ч. 9 ст. 67 в течение одного часа с момента поступления оператору электронной площадки указанного протокола он обязан направить каждому участнику уведомление о решении, принятом комиссией, где дополнительно к имеющимся в протоколе сведениям, в случае отказа в допуске к участию в электронном аукционе, должны быть указаны положения «федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нарушение которых послужило основанием для принятия этого решения об отказе».

Выявленная проблема. Налицо существенная разница в содержании протокола комиссии по результатам рассмотрения первых частей заявок и уведомлении оператора электронной площадки и, естественно, в функции данного оператора не входит поиск нормативной базы для обоснования решения аукционной комиссии заказчика. На практике операторы направляют участникам только сведения из протокола комиссии заказчика, чем нарушают требования ч. 9 ст. 67 закона № 44-ФЗ.

Решение. Для ликвидации данного нарушения необходимо в состав информации, которая должна включаться в протокол аукционной комиссии в соответствии с п. 2 ч. 6 ст. 67, добавить требование об указании положений «федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нарушение которых послужило основанием для принятия этого решения об отказе». Тем более что аналогичная норма содержится в п. 3 ч. 10 ст. 53, определяющем содержание протокола рассмотрения и оценки в открытом конкурсе, и в ч. 8 ст. 69, регламентирующей информацию, которая должна содержаться в протоколе рассмотрения вторых частей заявок на участие в электронном аукционе.

Порядок предоставления документации по электронному аукциону.

Выявленная проблема. В ст. 65 «Порядок предоставления документации об электронном аукционе, разъяснений ее положений и внесение в нее изменений» сам порядок и способы предоставления документации участнику в законе № 44-ФЗ упущены. Таким образом, содержание статьи отражает только часть заявленной в ней информации, данные взаимоотношения законом не урегулированы.

Решение. Необходимо в ст. 65 регламентировать порядок предоставления документации об электронном аукционе.

Отзыв заявки участником № 3 электронного аукциона. В соответствии с ч. 9 ст. 69 все участники электронного аукциона, получившие в порядковом рейтинге номера выше 3-го и содержащихся в протоколе подведения итогов этого аукциона, получают право отозвать свои заявки с момента опубликования данного протокола. Вместе с тем, согласно ч. 14 ст. 70, контракт может заключаться только с победителем или, в случае его уклонения, с участником, предложившим следующие по привлекательности для заказчика условия, т.е. с участником № 2.

Выявленная проблема. Получается, что нет логики в задерживании заявки участника № 3, так как с ним все равно нельзя заключить контракт, даже если участник № 2 откажется от заключения контракта.

Решение. Внести корректировки в закон № 44-ФЗ, распространив право на отзыв заявок всех участников, кроме № 1 и № 2.

Некорректное применение термина «уклонение». Очевидно, что в ч. 15 ст. 70 допущена неточность в терминологии. Участник аукциона, признанный победителем вследствие уклонения победителя по основаниям ч. 13 ст. 70, т.е. участник № 2, согласно ч. 14 ст. 70, вправе отказаться от заключения контракта и, следовательно, не может быть признан уклонившимся.

Выявленная проблема. В ч. 15 ст. 70 закона № 44-ФЗ говорится именно об «уклонении» этого участника, а не об «отказе» от заключения контракта.

Решение. По мнению авторов, применение термина «уклонился» в данном случае неправомерно, так как он неразрывно связан с необходимостью направления уклонившегося участника в реестр недобросовестных поставщиков. Правомерным будет употребление термина «отказался».

Возможность изменения условий контракта при его заключении. Продолжая анализировать электронный аукцион как один из наиболее распространенных способов закупок, авторы должны отметить еще одну процедурную сложность, которая имеет место при заключении контракта по итогам проведенного аукциона.

Выявленная проблема. Когда в ходе аукциона цена снижена по отношению к начальной (максимальной) цене контракта (НМЦК) и заказчики начинают заполнять спецификации к будущим контрактам, эти спецификации невозможно вывести построчно на итоговую сумму контракта (даже с учетом математических округлений не учитываются

копейки, и, как правило, выйти на точную сумму контракта по аукциону невозможно). Сейчас заказчикам приходится заниматься банальной подгонкой: кто-то увеличивает на несколько копеек отдельную строчку, кто-то заключает контракт на несколько рублей меньше официально зафиксированной на электронной площадке суммы, что является прямым нарушением закона. При этом в ч. 1 ст. 95 закона № 44-ФЗ определен закрытый перечень случаев, позволяющих изменять существенные условия контрактов, но только уже при их исполнении.

Решение. В ст. 95 закона, по мнению авторов, необходимо включить право заказчика на снижение по согласованию сторон цены контракта при его заключении, без изменения иных существенных условий этого контракта.

Расширение состава котировочной заявки. Запрос котировок является одним из самых простых и быстрых способов определения поставщика в современной федеральной контрактной системе, а следовательно, и одним из самых применяемых, особенно для заказчиков с небольшим годовым бюджетом. Именно поэтому установка на ограничение в применении этого способа закупок для государственных и муниципальных нужд, принятая в законе № 44-ФЗ (ч. 2 ст. 72), до сих пор является большим вопросом для заказчиков, особенно когда речь идет о закупках на малые суммы. Понятна позиция государственных и муниципальных заказчиков, которые очень осторожно используют этот способ определения поставщика, ограниченный лимитом в 10% совокупного годового объема закупок [14].

Данный способ определения поставщика используется в системе государственных и муниципальных закупок с 1997 г. и, казалось бы, проработан в процедурном отношении до мелочей. Тем не менее в контрактной системе этому способу закупок довелось претерпеть некоторые изменения: была введена процедура вскрытия конвертов, появилась возможность отмены процедуры закупки, внесения изменений в заявки и их отзыва, у заказчика наконец появилась возможность законно в извещении (п. 1 ч. 1 ст. 73) запросить у участника документы, которые необходимы в дальнейшем для определения соответствия участника требованиям российского законодательства (в частности, лицензию, свидетельство СРО). Все это, несомненно, усовершенствовало процедуру закупки, однако и в ее регламентации на сегодняшний день имеются не урегулированные законодательством вопросы.

Выявленная проблема. По мнению авторов, абсолютно лишены логики и не увязаны между собой положения п. 1 ч. 1 ст. 73 закона № 44-ФЗ, предписывающие поставщику предъявить заказчику документы, подтверждающие его соответствие п. 1 ч. 1 ст. 31, и одновременное отсутствие этих документов в обязательном составе заявки, определенном в ч. 3 ст. 73. Безусловно, понятно, что закон принят с учетом будущего развития и усовершенствования информационных возможностей как ЕИС, так и заказчиков, но в настоящее время такие требования вызывают на местах непонимание и разногласия в трактовках.

Получается, что на заказчика ложится дополнительная нагрузка по самостоятельному поиску лицензий и свидетельств СРО через Интернет, где в настоящее время исчерпывающая информационная база отсутствует. Можно, конечно, выбрать победителя и напряженно ждать предъявления копий этих документов уже перед подписанием контракта, однако на практике так не происходит. Предприимчивые поставщики надеются на невнимательность и неопытность сотрудников заказчика, в то время как настроенные на серьезное долгосрочное сотрудничество участники спокойно вкладывают копии необходимых документов сразу в конверт с котировочной заявкой.

Решение. Необходимо ввести требование о наличии копий документов, подтверждающих соответствие участника п. 1 ч. 1 ст. 31 в состав ч. 3 ст. 73 закона № 44-ФЗ, регламентирующей содержание заявки на участие в запросе котировок.

Несоответствие требования закона № 44-ФЗ содержанию постановлений Правительства РФ. Вызывает вопросы и применение п. 3 ч. 3 ст. 73, подразумевающего обязательное нахождение в составе котировочной заявки документов, подтверждающих «право участника запроса котировок на получение преимуществ в соответствии со ст. 28 и 29 настоящего Федерального закона, или копии таких документов». Так, в постановлении Правительства РФ от 15.04.2014 № 341 «О предоставлении преимуществ организациям инвалидов при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в отношении предлагаемой ими цены контракта» участникам закупки для получения преимуществ разрешено заявлять «в произвольной форме свое соответствие критериям, установленным ч. 2 ст. 29» закона. При этом в постановлении Правительства РФ от 14.07.2014 № 649 «О порядке предоставления учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы преимуществ

в отношении предлагаемой ими цены контракта» говорится, что в составе заявки «представляется требование, составленное в произвольной форме, о предоставлении преимуществ».

Выявленная проблема. Таким образом, ни в законе, ни в других нормативных актах Правительства РФ состав документов, необходимых для предоставления заказчику в целях подтверждения права участника на получение преимуществ, не определен. В приведенных постановлениях правительства вообще не упоминаются эти документы, в то время как в законе № 44-ФЗ положения о предоставлении таких документов не отменены. По этой причине некоторые заказчики просят, чтобы участники такие документы предоставляли в составе заявок (что соответствует требованию п. 3 ч. 3 ст. 73), но формы этих документов каждый заказчик определяет по своему разумению и надеется, что поставщики не подадут жалобу в ФАС РФ, обвиняя заказчика в излишних требованиях, оперируя текстами вышеперечисленных постановлений. Другие заказчики, наоборот, не требуют этих документов вообще, руководствуясь вышеперечисленными постановлениями, и удовлетворяются декларированием участником своей принадлежности к Всероссийскому обществу инвалидов или учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы.

Решение. В п. 3 ч. 3 ст. 73 закона указать, что участник должен декларировать свое соответствие требованиям на право получения преимуществ в произвольной форме.

Несоответствие сроков подписания контракта периоду обжалования. *Выявленная проблема.* Не приведены в соответствие сроки обжалования действий (бездействия) заказчиков (ч. 3 ст. 105) и сроки заключения контрактов (ч. 13 ст. 78 закона № 44-ФЗ) по результатам запроса котировок.

Решение. Необходимо свести срок обжалования по котировкам к **семи** дням в ч. 3 ст. 105, как это и было урегулировано предыдущим Федеральным законом № 94-ФЗ. Это снимет противоречие между последними тремя днями обжаловательного периода и законно заключенным на восьмой день контрактом.

Ущемление прав участников. *Выявленная проблема.* На взгляд авторов, теряет смысл норма ст. 43 закона, позволяющая участникам запроса котировок отзываться свои заявки и вносить в них изменения в любой момент до истечения срока подачи заявок, в то время как в ч. 1 ст. 77 это право участников

ограничено случаем внесения заказчиком изменений в извещение о проведении запроса котировок. В условиях нестабильной экономической ситуации нередко поставщики к моменту выбора победителя не могут выполнить условий контракта, на которые они были согласны еще некоторое время назад.

Решение. Такое право поставщикам должно быть дано обязательно, особенно когда заявки будут подаваться только через ЕИС, что значительно снизит риск коррупционной составляющей в котировках. Возможность отзыва заявок снизит нервозность в процессе организации закупок способом запроса котировок и избавит добросовестных участников от перспективы попадания в реестр недобросовестных поставщиков, лишаящий их на два года возможности участвовать в госзакупках.

Приведение в соответствие с законом № 44-ФЗ информационных возможностей федерального сайта закупок. *Выявленная проблема.* При размещении в единой информационной системе извещения о проведении запроса котировок на сайте требуется указать дополнительные требования к участникам в соответствии с ч. 2 ст. 31 закона № 44-ФЗ. В то же время данный способ закупок эта же статья не относит к способам, позволяющим устанавливать дополнительные требования к участникам, а официальный сайт трактует отсутствие этих требований как ошибку заказчика [15].

Решение. Необходима корректировка информационного ресурса.

Неурегулированность законом № 44-ФЗ действий заказчика. *Выявленная проблема.* Из шести случаев признания запроса котировок несостоявшимся в законе отсутствует регламентация действий заказчика в ситуации, когда не подана ни одна заявка на участие (ч. 6 ст. 77), хотя подобная ситуация возникает довольно часто.

Решение. Необходимо внести в ст. 79 закона регламент действий заказчика в случае, если на участие в запросе котировок не подана ни одна заявка.

Ущемление прав участников (коллизия норм закона № 44-ФЗ). Имеет место еще один аспект в организации закупок товаров, работ, услуг, который требует четкой определенности во взаимоотношениях сторон контрактов и вызывающий непонимание и конфликты на местах. Так, к цене контракта в соответствии с ч. 5 и 7 ст. 34 закона привязана величина неустоек, в частности пеней за просрочку исполнения сторонами обязательств

по контракту. Она рассчитывается в порядке, установленном Правительством РФ³, «но не менее чем одна трехсотая действующей на дату уплаты пени ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от цены контракта» [16]. В процентах от цены контракта определяется и фиксированная величина штрафов, которые должны быть предусмотрены в контракте [17]. В то же время в ч. 1 ст. 95 закона № 44-ФЗ строго определен исчерпывающий перечень случаев, когда допускается вносить изменения в контракт при его исполнении по соглашению сторон. Например, в пп. а) допускается снижение цены контракта без изменения других существенных условий.

Выявленная проблема. Получается, что снизить цену контракта по соглашению сторон в ходе его исполнения закон разрешает, а уменьшить при этом сумму штрафов и пеней, пересчитав их от новой цены контракта, нельзя, так как законом такое изменение не предусмотрено [18].

Решение. Авторы считают целесообразным включить в ст. 95 закона № 44-ФЗ условие о возможности корректировки величин штрафов и пеней в случае уменьшения цены контракта на основании подп. а) п. 1 ч. 1 ст. 95.

Нормирование бюджетных расходов и обоснование начальной цены контракта. Существует еще одна проблема, с которой сталкиваются все государственные и муниципальные заказчики, но которая особенно остро проявляется при организации процесса закупок в учреждениях социальной сферы: детских садах, школах, поликлиниках, больницах, госпиталях, домах престарелых, санаториях и других учреждениях. Речь идет о закупках в соответствии с нуждами организаций, и касается таких групп товаров, как топливо, горючие и смазочные материалы, продукты питания, медикаменты, спирт, перевязочные средства, материалы для протезирования, стиральный порошок, мыло и другие товары, расход которых в этих учреждениях нормируется соответствующими нормативными актами. Независимо от уровня инстанции и

³Об 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: постановление Правительства РФ от 25.11.2013 № 1063.

времени утверждения документов⁴, учреждения социальной сферы обязаны в своей деятельности четко соблюдать предписанные нормы, что не всегда возможно при действующей контрактной системе.

Выявленная проблема. При расчете потребности заказчиков в товарах по утвержденным материальным нормам положенности получают дробные числа, на основании которых формируются запросы поставщикам и обосновывается начальная максимальная цена будущего контракта, однако при размещении заказа единая информационная система не принимает нецелые показатели и автоматически их округляет до целых значений. Получается, что размещение данного вида заказов без нарушения утвержденных законодательством норм просто невозможно, и контролирующими финансовыми органами однозначно будет расцениваться как неэффективное использование средств (при округлении в сторону увеличения) или нарушение требований действующих нормативных документов.

Решение. Требуется корректировка информационного ресурса.

Несоответствие норм российского и международного законодательства. В современной экономической ситуации, предполагающей функционирование экономики нашей страны в условиях международных ограничительных мер, особого внимания заслуживают международные контакты и связи, сложившиеся в рамках интеграционного объединения Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации. В области государственных и муниципальных закупок между этими государствами установлен режим национального благоприятствования, что закреплено соответствующим трехсторонним Соглашением⁵, являющимся международным договором в сфере размещения заказов и ратифицированным Федеральным законом от 11.07.2011 № 176-ФЗ⁶.

⁴Суточные нормы питания в санаториях, санаториях-профилакториях, санаторных оздоровительных лагерях круглогодичного действия, а также в детских оздоровительных лагерях: утв. приказом Минздрава России от 22.12.1999 № 99/230; Инструкции по учету медикаментов, перевязочных средств и изделий медицинского назначения в лечебно-профилактических учреждениях здравоохранения, состоящих на Государственном бюджете СССР: утв. приказом Минздрава СССР от 02.06.1987 № 747 и др.

⁵Соглашение о государственных (муниципальных) закупках: подписано сторонами 09.12.2010 в Москве. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/formuer/unipolicy/doc20101108_08#.

⁶О ратификации Соглашения о государственных (муниципальных) закупках: Федеральный закон от 11.07.2011 № 176-ФЗ.

Если же международным договором РФ установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законом № 44-ФЗ, то в соответствии с ч. 4 ст. 2 закона применяются правила международного договора.

Выявленная проблема. В некоторых положениях данное Соглашение не стыкуется с законом, что вызывает юридические сложности у госзаказчиков при организации процесса закупок и заключении международных контрактов. Например, в п. 12 ст. 3 Соглашения установлен запрет на односторонний отказ от исполнения договоров, в ст. 5, устанавливающей исчерпывающий перечень способов закупок, нет запроса предложений и двухэтапных торгов, в ст. 8 конкурсы предусмотрены только в электронной форме; имеется и ряд других существенных разногласий, особенно по срокам проведения процедур. Возникает вопрос о правомерности применения норм закона № 44-ФЗ в пунктах, не совпадающих с нормами Соглашения.

Решение. В настоящее время иностранные поставщики участвуют в закупках по российскому законодательству и, как считают авторы, лучше было бы привести в соответствие с ним также и нормы Соглашения, поскольку закупки на средства российского бюджета в любом случае предполагают участие отечественных поставщиков [19, 20].

К сожалению, в одной статье невозможно рассмотреть все недочеты действующего законодательства. Тем не менее авторы считают, что рассмотренные проблемы требуют своего немедленного урегулирования на федеральном уровне, поскольку их наличие серьезно затрудняет процесс организации расходования бюджетных средств государственными и муниципальными заказчиками.

В заключение следует отметить, что в марте 2015 г. в закон № 44-ФЗ были внесены некоторые изменения, однако вопросы, поставленные в настоящем исследовании, сохранили свою актуальность. Наличие нестыковок на различных уровнях нормативно-правовых регламентов требуют значительных трудозатрат специалистов по закупкам, не позволяя им выполнять свои должностные обязанности без невольных нарушений законодательства. Авторы надеются, что представленные рекомендации позволят повысить эффективность контрактной системы, что особенно важно для нашей страны в современных условиях.

Список литературы

1. Дробышевская Л.Н., Шевченко К.И. Оценка структурной сбалансированности инвестиционного развития регионов // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 8. С. 34–43.
2. Кизим А.А., Михайлюк О.В., Саввиди С.М. Особенности инвестиционной деятельности промышленных предприятий в современных условиях хозяйствования // Экономика устойчивого развития. 2014. № 2. С. 120–127.
3. Старкова Н.О., Мирзоян А.Р. Правовые основы осуществления государственных закупок в мировой практике // Экономика и управление: анализ тенденций и перспектив развития: материалы Международной науч.-практ. конференции. Новосибирск: Центр развития научного сотрудничества. 2014. С. 189–194.
4. Плевакова М.В. Анализ состояния предпринимательского климата Краснодарского края // Экономика: теория и практика. 2014. № 2. С. 43–48.
5. Плевакова М.В., Широкая Л.П. Современные направления развития малого бизнеса в России // Российское предпринимательство. 2011. № 9-2. С. 103–108.
6. Шевченко И.В., Александрова Е.Н., Шевченко К.И. Особенности инновационного развития экономики Краснодарского края: проблемы и стратегические приоритеты // Экономика: теория и практика. 2010. № 1. С. 4–9.
7. Листопад М.Е. Эволюция представлений о конкурентоспособности национальной экономики // Экономика: теория и практика. 2012. № 3. С. 41–47.
8. Мищенко Л.Я., Листопад М.Е. Организационно-методические основы формирования национальной инновационной системы и ее региональных компонентов // Экономика устойчивого развития. 2011. № 8. С. 104–116.
9. Прокофьев С.Е. Новации в сфере государственного финансового контроля, осуществляемого казначейством России // Финансы и кредит. 2015. № 10. С. 2–11.
10. Румянцева Е.Е. Транзакции и риски коррупции в государственных закупках // Финансы и кредит. 2014. № 42. С. 20–26.
11. Умнова М.Г. Проблемы участия российского малого бизнеса в государственных закупках // Российское предпринимательство. 2014. № 15. С. 13–23.
12. Рябцун В.В. Эффективность региональных систем электронных государственных закупок: опыт российских регионов // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 6. С. 81–88.
13. Ефремова Н.Н. Аукционы – основной механизм государственных закупок // Финансы и кредит. 2008. № 1. С. 49–55.
14. Сергеева С.А. Прогнозирование в управлении закупками для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Фундаментальные исследования. 2014. № 5-3. С. 565–568.
15. Старкова Н.О., Махов Н.С., Козырь Н.С. Исследование современного состояния информационно-телекоммуникационной отрасли в РФ и ЕС // Экономика и предпринимательство. 2014. № 11-2. С. 125–130.
16. Козырь Н.С., Толстов Н.С. Современные принципы формирования банковских ставок в РФ // Экономика: теория и практика. 2014. № 4. С. 66–72.
17. Старкова Н.О., Мирзоян А.Р. Основные организационно-правовые аспекты проведения государственных закупок в сфере строительных работ в России и за рубежом. URL: <http://ej.kubagro.ru/2014/10/pdf/15.pdf>.
18. Иванова Т.Е., Мейсигов М.Б. Транзакционные издержки в государственном предпринимательстве // Экономика: теория и практика. 2011. № 3. С. 49–55.
19. Никулина О.В., Савинова Д.В. Развитие инновационных методов продвижения в стратегии современных компаний // Экономика: теория и практика. 2012. № 4. С. 20–26.
20. Шевченко И.В., Дробышевская Л.Н. Инновационная основа смены технологических укладов в современной глобальной экономике // Финансы и кредит. 2005. № 35. С. 16–24.

ISSUES OF SETTING UP AND OPERATING THE PROCUREMENT SYSTEM IN RUSSIA

Alisa Z. TOLSTOVA^{a,*}, Svetlana V. SHEVCHENKO^b, Anna V. KOVALEVA^c

^a Kuban State University, Krasnodar, Krasnodar Krai, Russian Federation
alisatolstova@yandex.ru

^b JSC The Construction Technology Transfer Center of Krasnodar Region “Omega”, Krasnodar, Krasnodar Krai, Russian Federation
Intri.LTD@mail.ru

^c Kuban State University, Krasnodar, Krasnodar Krai, Russian Federation
pctk_kuban@mail.ru

* Corresponding author

Article history:

Received 9 April 2015

Accepted 26 April 2015

Keywords: contractual system,
public customer, municipal
customer, suppliers, procurement,
public contract, municipal contract

Abstract

Importance The effective use of budgetary funds is one of the national security priorities. Considering global sanctions, the Russian budget needs public and municipal procurement to be clearly arranged, and procurement specialists to act in a well-organized manner.

Objectives The research pursues a practical improvement of public and municipal procurement in Russia by eliminating contradictions and legislative gaps concerning procurement.

Methods The research relies upon the theory of organization and legislative regulations, instructions and methodological guidelines of public authorities that govern the procurement process under Federal Law № 44-FZ.

Results Based on the analysis of public and municipal customers, we formulate practical recommendations to improve the federal laws on the contractual system, thus increasing the quality of procurement procedures, preparation and performance of contracts, and decreasing the general level of breaches in procurement.

Conclusions and Relevance The laws on the contractual system need to be significantly improved in accordance with practical experience in this area. The outcome of the research may be used by public authorities governing the procurement process so to eliminate contradictions in the federal legislation. The material presents the results of analyzing customers' practical experience in major sectors of the Russian economy. This material can prove helpful in taking competent and informed decisions in situations that are not covered by the existing laws. Furthermore, the article will be relevant to suppliers, helping them understand strict requirements of customers to procurement organization, and find common decisions. The research is of practical significance for studying mechanisms of interacting the State and business.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2015

References

1. Drobyshevskaya L.N., Shevchenko K.I. Otsenka strukturnoi sbalansirovannosti investitsionnogo razvitiya regionov [Assessment of structural balance of investment development of regions]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economics: Theory and Practice*, 2014, no. 8, pp. 34–43.
2. Kizim A.A., Mikhailyuk O.V., Savvidi S.M. Osobennosti investitsionnoi deyatel'nosti promyshlennykh predpriyatii v sovremennykh usloviyakh khozyaistvovaniya [The specifics of investing activity of industrial enterprises in the current economic conditions]. *Ekonomika ustoichivogo razvitiya = Economics of Sustainable Development*, 2014, no. 2, pp. 120–127.
3. Starkova N.O., Mirzoyan A.R. [The legal framework for public procurement in the world practice]. *Ekonomika i upravlenie: analiz tendentsii i perspektiv razvitiya: materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Proc. Sci. Conf. Economics and Management: An Analysis of Trends and Prospects]. Novosibirsk, Tsentr razvitiya nauchnogo sotrudnichestva Publ., 2014, pp. 189–194.
4. Pleshakova M.V. Analiz sostoyaniya predprinimatel'skogo klimata Krasnodarskogo kraia [Analyzing the business environment in the Krasnodar Krai]. *Ekonomika: teoriya i praktika = Economics: Theory and Practice*, 2014, no. 2, pp. 43–48.
5. Pleshakova M.V., Shirokaya L.P. Sovremennye napravleniya razvitiya malogo biznesa v Rossii [Modern trends

- in developing small business in Russia]. *Rossiiskoe predprinimatel'stvo = Russian Journal of Entrepreneurship*, 2011, no. 9-2, pp. 103–108.
6. Shevchenko I.V., Aleksandrova E.N., Shevchenko K.I. Osobennosti innovatsionnogo razvitiya ekonomiki Krasnodarskogo kraia: problemy i strategicheskie priority [Specifics of innovative development of economy in the Krasnodar Krai: problems and strategic priorities]. *Ekonomika: teoriya i praktika = Economics: Theory and Practice*, 2010, no. 1, pp. 4–9.
 7. Listopad M.E. Evolyutsiya predstavlenii o konkurentosposobnosti natsional'noi ekonomiki [Evolution of views on the competitiveness of the national economy]. *Ekonomika: teoriya i praktika = Economics: Theory and Practice*, 2012, no. 3, pp. 41–47.
 8. Mishchenko L.Ya., Listopad M.E. Organizatsionno-metodicheskie osnovy formirovaniya natsional'noi innovatsionnoi sistemy i ee regional'nykh komponentov [The organizational and methodological framework for forming the national innovation system and its regional components]. *Ekonomika ustoichivogo razvitiya = Economics of Sustainable Development*, 2011, no. 8, pp. 104–116.
 9. Prokof'ev S.E. Novatsii v sfere gosudarstvennogo finansovogo kontrolya, osushchestvlyаемого kaznacheistvom Rossii [Innovation in the State financial control exercised by the Russian Federal Treasury]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2015, no. 10, pp. 2–11.
 10. Rumyantseva E.E. Tranzaktsii i riski korruptsii v gosudarstvennykh zakupkakh [Transactions and corruption risks in government procurement]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2014, no. 42, pp. 20–26.
 11. Umnova M.G. Problemy uchastiya rossiiskogo malogo biznesa v gosudarstvennykh zakupkakh [Issues of small businesses' participation in public procurement]. *Rossiiskoe predprinimatel'stvo = Russian Journal of Entrepreneurship*, 2014, no. 15, pp. 13–23.
 12. Ryabtsun V.V. Effektivnost' regional'nykh sistem elektronnykh gosudarstvennykh zakupok: opyt rossiiskikh regionov [The effectiveness of regional systems for electronic public procurement: experience of the Russian regions]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economics: Theory and Practice*, 2007, no. 6, pp. 81–88.
 13. Efremova N.N. Auktsiony – osnovnoi mekhanizm gosudarstvennykh zakupok [Auctions are the basic public procurement mechanism]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2008, no. 1, pp. 49–55.
 14. Sergeeva S.A. Prognozirovaniye v upravlenii zakupkami dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd [Forecasting in management of purchases for ensuring the State and municipal needs]. *Fundamental'nye issledovaniya = Fundamental Research*, 2014, no. 5-3, pp. 565–568.
 15. Starkova N.O., Makhov N.S., Kozyr' N.S. Issledovanie sovremennogo sostoyaniya informatsionno-telekommunikatsionnoi otrasli v RF i ES [Studying the current state of IT and telecommunications in Russia and the EU]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Economy and Entrepreneurship*, 2014, no. 11-2, pp. 125–130.
 16. Kozyr' N.S., Tolstov N.S. Sovremennyye printsipy formirovaniya bankovskikh stavok v RF [Modern principles for setting up bank rates in the Russian Federation]. *Ekonomika: teoriya i praktika = Economics: Theory and Practice*, 2014, no. 4, pp. 66–72.
 17. Starkova N.O., Mirzoyan A.R. *Osnovnye organizatsionno-pravovyye aspekty provedeniya gosudarstvennykh zakupok v sfere stroitel'nykh rabot v Rossii i za rubezhom* [Main organizational and legal aspects of public procurement in the construction sphere in Russia and abroad]. Available at: <http://ej.kubagro.ru/2014/10/pdf/15.pdf>. (In Russ.)
 18. Ivanova T.E., Meisigov M.B. Transaktsionnyye izderzhki v gosudarstvennom predprinimatel'stve [Transaction costs in public enterprises]. *Ekonomika: teoriya i praktika = Economics: Theory and Practice*, 2011, no. 3, pp. 49–55.
 19. Nikulina O.V., Savinova D.V. Razvitie innovatsionnykh metodov prodvizheniya v strategii sovremennykh kompanii [Developing innovative promotion methods in strategies of contemporary companies]. *Ekonomika: teoriya i praktika = Economics: Theory and Practice*, 2012, no. 4, pp. 20–26.
 20. Shevchenko I.V., Drobyshvskaya L.N. Innovatsionnaya osnova smeny tekhnologicheskikh ukладov v sovremennoi global'noi ekonomike [Innovative framework for changing technological modes in contemporary global economy]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2005, no. 35, pp. 16–24.