

Симатов Андрей Анатольевич

кандидат исторических наук, доцент,
проректор по организационным вопросам
Забайкальского государственного университета

**ПРОБЛЕМЫ СОЗДАНИЯ
ФЕДЕРАЛЬНОЙ КОНТРАКТНОЙ
СИСТЕМЫ ПРИ РАЗМЕЩЕНИИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКАЗОВ**

Аннотация:

В статье рассматриваются некоторые аспекты практической деятельности по размещению государственных и муниципальных заказов в связи с вступлением в силу федерального закона о контрактной системе. Автор выступает с критикой отдельных его положений о контрактной системе, считая прежние подходы более приемлемыми с точки зрения эффективности расходования бюджетных средств.

Ключевые слова:

размещение заказов, контрактная система, коррупция, государственные и муниципальные закупки, эффективность расходования средств.

Simatov Andrey Anatolievich

PhD in History, Assistant Professor,
Vice-rector for Organizational Issues,
Trans-Baikal State University

**THE PROBLEMS OF
DEVELOPMENT OF
A FEDERAL CONTRACTUAL
SYSTEM WHEN PLACEMENT OF
STATE AND MUNICIPAL ORDERS**

Summary:

The article deals with some new practical aspects of state and municipal orders placement in the context of the federal contractual system law coming into force. The author criticizes some regulations of the contractual system law and considers the previous approaches to be more acceptable in terms of efficient expenditure of budgetary funds.

Keywords:

orders' placement, contractual system, corruption, state and municipal purchases, efficient expenditure of budgetary funds.

Современное развитие российской экономики свидетельствует об определенных проблемных явлениях, выражающихся в недостаточно эффективном государственном регулировании порядка расходования бюджетных средств на всех уровнях, в жестком нормативно-правовом регламентировании действий государственных и муниципальных заказчиков и, одновременно, фактически в отсутствии должного контроля в данной сфере. До 1 января 2006 г. ситуация была еще более плачевной, что приводило фактически к признанию государством коррупции как неизбежного и вполне «нормального» явления, хотя последнее утверждение вообще не укладывается в рамки здравого смысла. Вступление в силу Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – 94-ФЗ) и последовательная политика Минэкономразвития России, а в последние годы Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации, позволили, по мнению автора настоящей статьи, значительно улучшить ситуацию с расходованием бюджетных средств, сделать процедуры более открытыми и понятными, способствовать развитию конкуренции. Нельзя сказать, что сформированная в течение 2006–2012 гг. система размещения государственных и муниципальных заказов является совершенной, однако 94-ФЗ вполне справлялся с возложенными на него задачами.

С целью снижения нагрузки на федеральный бюджет принципиально изменен подход к финансированию подавляющего большинства бюджетных учреждений с 1 января 2012 г. в связи с окончательным вступлением в силу Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [1]. Руководители государственных (муниципальных) учреждений в настоящее время действительно начали мыслить преимущественно экономическими категориями, а не в рамках прежних подходов сметного финансирования, что закономерно приводит к более взвешенным подходам в размещении государственных и муниципальных заказов.

Одновременно с этим вводится обязательность проводить торги для госкорпораций и вообще организаций с государственным участием (223-ФЗ), что явилось логичным продолжением совершенствования процедуры размещения заказов в развитие норм 94-ФЗ [2]. Собственно говоря, принятие вышеуказанных нормативных правовых актов в целом завершило формирование системы размещения государственных и муниципальных заказов, начавшуюся с 2005 г. в связи с принятием данного ФЗ. Однако, как нередко происходит в нашей истории, возникла

«острая необходимость» кардинального реформирования уже сложившейся и по нашему мнению вполне устоявшейся системы расходования бюджетных средств.

Начавшаяся в конце 2010 г. критика 94-ФЗ, порой переходящая в истерию, привела к тому, что по решению Председателя Правительства РФ окончательно предрешена судьба вышеупомянутого закона. Однако парадокс ситуации заключается в том, что по нашему мнению, заменить данный закон весьма непросто. Минэкономразвития РФ осенью 2011 г. представили на суд специалистов явно несовершенный и откровенно «сырой» законопроект, при реализации положений которого в стране может наступить экономический коллапс. Автор настоящей статьи является сторонником норм и принципов 94-ФЗ, закона хотя и несовершенного, но реально работавшего в сфере размещения государственных и муниципальных заказов. Полемизируя с О. Анчишкиной, в недавнем прошлом «главным» автором и идеологом ФКС, а в настоящее время заместитель директора департамента макроэкономического анализа и методологического обеспечения деятельности Счетной палаты РФ, следует сказать о том, что реальная борьба с теми коррупционными проявлениями, которые имеются при размещении заказов, вполне укладывалась в рамки норм 94-ФЗ. Зачем отменять то, что вполне успешно и эффективно работает уже на протяжении нескольких лет. По нашему мнению, в системе государственного управления более уместно и актуально наладить процедуру государственного контроля за процессом размещения заказов и существенным ужесточением наказания (с преобладанием экономических факторов) для юридических и физических лиц. Вообще следует признать, что в современной России отсутствие должного контроля имеет место во всех сферах экономики, государственного управления и социальной сферы.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» вступил в силу с 1 января 2014 г. (далее – закон о ФКС) и тем самым предопределил регламентирование деятельности государственных и муниципальных заказчиков в части расходования бюджетных средств на ближайшую перспективу. С одной стороны, давая существенную свободу заказчикам в выборе способа размещения заказа, закон о ФКС вроде бы снижает жесткое давление со стороны государства на руководителей бюджетных учреждений и госкорпораций, однако одновременно с этим фактически создает почву для самого разного рода злоупотреблений. Учитывая многолетний опыт участия в торгах и анализируя динамику эволюции правоотношений в сфере торгов, можно вполне определенно утверждать, что при должном контроле в рамках прежнего федерального закона № 94-ФЗ вполне реально было снизить уровень коррупции до условно допустимого уровня (априори мы признаем невозможность искоренить коррупцию вовсе). Складывающаяся сегодня ситуация в сфере торгов неизбежно приведет к существенному росту коррупционных проявлений как со стороны заказчиков, так и со стороны участников размещения заказа. Полагаем, что ситуация в сфере размещения заказов по состоянию на начало 2014 г. более тревожная по сравнению с аналогичным периодом, когда в действие вступили нормы уже утратившего сегодня силу 94-ФЗ.

Закон о ФКС при всей своей внешней привлекательности, весьма несовершенен с точки зрения правоприменительной практики, так как в самом тексте закона содержится более 100 отсылочных положений на различные подзаконные акты, преимущественно постановления Правительства РФ. Учитывая то, что принятые в течение 2013 – начале 2014 г. нормативные правовые акты просто физические не в состоянии урегулировать все нюансы нового закона, можно предвидеть половинчатость и непоследовательность практической реализации положений федерального закона о ФКС с 1 января 2014 г. Несовершенство закона о ФКС подтверждается принятием существенного дополнения к нему накануне нового 2014 г. [3]. По нашему мнению, закон о ФКС просто не сможет заработать в полную силу и реализовать те «красивые» принципы, которые содержались в нем в момент зарождения. Также следует отметить, что по мнению О. Анчишкиной «устаревший 94-ФЗ» [4], несмотря на свои недостатки, был эффективно работающим законом, благодаря которому сформирована благоприятная и понятная политика в сфере торгов. К новому закону о ФКС надо будет приспособливаться не один год и нет уверенности, что его практическое применение приведет к существенному улучшению в сфере размещения заказов. Напротив, автор настоящей статьи считает, что вступление в силу закона о ФКС приведет к усилению непрозрачности в сфере размещения заказов, так как только одно положение о произвольном выборе заказчиком способа размещения заказа приведет к отбору «своих» поставщиков (подрядчиков). Ситуацию усугубит также и право заказчика расторгать контракты в одностороннем порядке, что приведет к субъективизму в отношениях с контрагентами и фактической девальвации правовых принципов в отношениях хозяйствующих субъектов.

В данной ситуации вполне уместно вспомнить о политической воле государства, которое призвано последовательно проводить политику по пресечению противоправных действий и контролю за соблюдением действующего законодательства. С учетом развития событий относительно перспективы ряда громких уголовных последних лет («Оборонсервис», «Славянка» и

т.п.) мы не питаем иллюзий о практической реализации в России антикоррупционной политики. В этой связи можно вполне определенно высказаться о невозможности победы над коррупцией в нашей стране в условиях существующего политического режима.

Теоретически федеральная контрактная система действительно более совершенна по сравнению с действующим 94-ФЗ, однако существующая в нашей стране правоприменительная практика не позволяет надеяться на эффективную реализацию положений ФКС при размещении государственных и муниципальных заказов. В этой связи достаточно вспомнить, что в сфере торгов как заказчики, так и участники размещения заказа весьма изобретательны в выработке деструктивных подходов в решении «правовых» проблем действующего законодательства.

Одновременно с этим еще одним из весьма нелестных критических замечаний в адрес закона о ФКС является необходимость кардинальной смены официального сайта по размещению заказов, так как сторонники ФКС называли имеющийся общероссийский сайт о госзакупках «затратным государственным ресурсом, сконструированный на малофункциональной, жесткой платформе, не пригодной для легкого усовершенствования и быстрой интеграции с внешними информационными системами» [5]. Данное замечание в очередной раз подчеркивает, что в современной России весьма сложно добиться эффективного и рационального расходования бюджетных средств, так как только на разработку и техническое обеспечение функционирования общероссийского сайта о госзакупках за последние 3–4 года израсходовано несколько десятков миллионов рублей. То есть, следуя логике современных нормотворцев – сторонников ФКС – действовавший портал надо просто ликвидировать, создав вместо него «нечто новое», более совершенное и отвечающее потребностям нового закона. В данном случае речь уже идет не о десятках, а сотнях миллионов рублей, при этом мы сегодня констатируем явную нестабильность работы нового портала о закупках, доступ на который бывает недоступен в течение нескольких часов. Это считается вполне нормальным, хотя априори такой подход нормальным быть не может. Вообще, по отношению ярких сторонников ФКС к 94-ФЗ очень многое не поддается элементарной логике, так как на протяжении всего периода его действия ситуация при размещении заказов стала более упорядоченной, более системной, а недостатки, которые возникали, в том числе и коррупционные составляющие, как правило связаны с недостаточным и несовершенным механизмом контроля, о чем мы уже говорили выше.

Рассмотрим некоторые фрагменты закона о ФКС с точки зрения практического использования при размещении государственных и муниципальных заказов. Так, например, в ст. 7 закона говорится о принципе конкуренции, который является одним из основополагающих при размещении заказов, о том, что «**любое** заинтересованное лицо, соответствующее требованиям законодательства Российской Федерации, имеет возможность стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем) товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам проведения предусмотренных настоящим Федеральным законом процедур» [6], однако при этом произвольный выбор заказчиком контрагента полностью девальвирует указанный принцип. В некоторой степени забавным выглядит принцип 8 указанного закона – «принцип профессионализма заказчика». **Контрактная система в сфере закупок** предусматривает осуществление деятельности заказчика, уполномоченного органа (**уполномоченного учреждения**), **специализированной организации** и контрольного органа **в сфере закупок** на профессиональной основе с привлечением к работе квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями, опытом и навыками в сфере осуществления закупок (цитируем по законопроекту) [7], но ведь это невозможно в принципе, так как несмотря на все усилия по организации повышения квалификации по освоению норм и правил 94-ФЗ, компетентности заказчиком (особенно на муниципальном уровне) добиться не удалось. То есть в очередной раз мы можем констатировать тот факт, что теоретически все выглядит очень красиво и добротное, а на практике «разбивается» о реалии действительности. Возникает ощущение, что авторы закона слабо представляют ситуацию с практической точки зрения и вынашивают идею преобразования ради преобразования.

Еще более забавными выглядят пафосные формулировки ст. 15 закона о ФКС, где речь идет о планировании закупок. Опять же теоретически все прекрасно, даже очень, но теория и практика существенно отличаются друг от друга. По мнению автора статьи, следовало указанные нормы по планированию апробировать в рамках действующего законодательства, применяя к нарушителям соответствующие административные санкции. В настоящее время обязательность размещения на официальном сайте планов-графиков закупок органов власти и бюджетных организаций никоим образом не коррелирует с фактическим размещением государственных и муниципальных заказов. В данных планах-графиках может быть все что угодно, в том числе абсолютный бред (главное – разместить информацию на сайте), однако какого-либо наказания за несоответствие планов и реальных закупок не предусмотрено. Следуя логике авторов закона, в обязанность всех заказчиков вводится наличие в штате первоклассных эконо-

мистов-профессионалов, понимающих значимость процедур размещения заказов и считающих своим главным предназначением – эффективное расходование бюджетных средств. Не надо быть экспертом, чтобы однозначно ответить на подобный вопрос, что такое в принципе невозможно (то есть это конечно возможно, но только теоретически).

В развитие вышесказанного представляют интерес формулировки закона об обосновании предполагаемых закупок со стороны заказчиков (ст. 16) [8], где опять же теоретически все неплохо и соответствует провозглашенных открытости и прозрачности, однако на практике все будет по-иному. Как показывает отечественная и мировая практика, обосновать можно все, что угодно, было бы желание, и мы справедливо полагаем, что после вступления в силу указанного закона такие обоснования захлестнут сферу размещения государственных и муниципальных заказов. Например, приближается юбилейный год в деятельности какой-либо организации и в этой связи предусматривается выпуск (тиражирование) эксклюзивной представительской продукции в значительных масштабах. Каким образом в данном случае увидеть нарушение закона о ФКС? Нам это представляется весьма затруднительным.

Отдельный вопрос связан с механизмом общественного обсуждения отдельных закупок (ст. 18 закона) [9], который в проекте не прописан, а определен в качестве полномочий соответствующих органов власти (на федеральном, региональном и муниципальном уровнях), что, по нашему мнению, позволяет произвольно уходить от такого обсуждения. При этом речь идет исключительно об органах власти и никак не касается казенных, бюджетных и автономных учреждений.

Разрабатывая рассматриваемый нами закона, национальная ассоциация институтов закупок (НАИЗ), ставит целью создание федеральной контрактной системы (ФКС) и новых процедур закупок, обеспечивающих высокое качество исполнения государственного и муниципального заказа, препятствующих формированию монополю высокими цен и коррупционных схем, гарантирующих конкурентоспособность корпоративных закупок и устойчивость развития закупочных бизнесов [10]. Приведенная выше правильная (идеальная) фраза слабо вписывается в реальные формулировки закона и представляющий собой в значительной степени теоретический документ, слабо применимый к практической деятельности.

Одним из наиболее серьезных недостатков указанного закона является введение норм субъективной оценки участников размещения заказа (участников процедуры закупки) со стороны заказчиков путем установления дополнительных требований (наличие финансовых средств, материальных ресурсов, опыта работы и т.п.), что неизбежно приведет к ограничению конкуренции (п. 2 ст. 29 закона). Данная норма кардинальным образом меняет саму архитектуру размещения заказов, так как позволяет заказчикам субъективно проводить отбор потенциальных исполнителей. 94-ФЗ в принципе не допускал такие манипуляции, что и отличало его нормы от всех предшествующих механизмов расходования бюджетных средств.

Наконец, отдельной темой является создание специальных государственных органов, на которые будут возложены полномочия по поддержанию работоспособности ФКС, что предусмотрено в законе. В конечном итоге это приведет к очередному росту числа чиновников, причем на всех властных уровнях, поскольку управлять и контролировать «такой сложный» и всеобъемлющий механизм, как ФКС, должны отдельные органы власти.

Подводя итоги краткому анализу некоторых аспектов закона о ФКС, мы приходим к весьма неутешительным выводам. Вступивший в силу с 1 января 2014 г. ФЗ представляет определенный интерес с точки зрения некоторых теоретических новаций, однако эффективность его практического применения вызывает большие сомнения, поскольку ряд положений не соответствуют реалиям современной экономической деятельности в Российской Федерации. По мнению автора, указанный закон не сумел вобрать в себя все лучшее, что содержал в себе 94-ФЗ и его практическая реализация приведет к серьезным негативным экономическим последствиям в нашей стране, в том числе к существенному росту коррупционных проявлений. При этом мы должны помнить о том, что Российская Федерация по итогам 2013 г. в таком вопросе, как индекс восприятия коррупции, хотя и поднялась со 133 строчки (по данным 2012 г.) в рейтинге на 127 место, все же имеет статус государства, где уровень коррупции является критическим и становится тормозом нормального экономического развития [11].

Ссылки:

1. Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // Российская газета. 2010. 12 мая. № 5179.
2. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Российская газета. 2011. 22 июля. № 5535.
3. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 30 декабря. № 6271.

4. Анчишкина О. Стратегическая закупочная инициатива // Эксперт. 2012. № 6. С. 52.
5. Там же. С. 54.
6. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 2013. 12 апреля. № 6056.
7. Там же.
8. Там же.
9. Там же.
10. Стратегическая закупочная инициатива ...
11. Индекс восприятия коррупции. URL: <http://www.transparency.org.ru/indeks-voSPIriatiia-korruptcii/blog> (дата обращения: 22.01.2014).

References:

1. 'Federal Law of May 8, 2010 № 83 -FZ " On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in connection with the improvement of the legal status of state (municipal) institutions "' 2010, *Rossiyskaya Gazeta*, May 12, no. 5179 .
2. 'Federal Law of July 18, 2011 № 223 -FZ " On procurement of goods , works and services certain types of legal entities"' 2011, *Rossiyskaya Gazeta*, July 22, no. 5535 .
3. 'Federal Law of 28 December 2013 № 396 -FZ "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation"' 2013, *Rossiyskaya Gazeta*, December 30, no. 6271 .
4. Anchishkina, O 2012, 'Strategic Procurement Initiative', *Expert*, no. 6, p. 52.
5. Anchishkina, O 2012, 'Strategic Procurement Initiative', *Expert*, no. 6, p. 54.
6. 'Federal Law of April 5, 2013 № 44-FZ "On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs"' 2013, *Rossiyskaya Gazeta*, April 12, no. 6056.
7. 'Federal Law of April 5, 2013 № 44-FZ "On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs"' 2013, *Rossiyskaya Gazeta*, April 12, no. 6056.
8. 'Federal Law of April 5, 2013 № 44-FZ "On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs"' 2013, *Rossiyskaya Gazeta*, April 12, no. 6056.
9. 'Federal Law of April 5, 2013 № 44-FZ "On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs"' 2013, *Rossiyskaya Gazeta*, April 12, no. 6056.
10. Anchishkina, O 2012, 'Strategic Procurement Initiative', *Expert*, no. 6, p. 52.
11. *Corruption Perceptions Index*, retrieved 22 January 2014, <<http://www.transparency.org.ru/indeks-voSPIriatiia-korruptcii/blog>>.