

УДК 338.242.2

DOI: 10.17586/2310-1172-2023-16-2-122-128

Научная статья

Проблемы управления в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Д-р. экон. наук **Смирнова И.В.** Smirnovaiv23@yandex.ru

Бизенкова А.А. alias.bizenkova@mail.ru

*Санкт-Петербургский университет государственной противопожарной службы МЧС России
им. Героя Российской Федерации генерала армии Е.Н. Зиничева
196105, Россия, Санкт-Петербург, Московский пр., 149*

Управление закупками является необходимым элементом функционирования общества, так как государственные (муниципальные) закупки играют ключевую роль в обеспечении потребностей государства в товарах, работах и услугах. Закупки для государственных (муниципальных) нужд используются для выполнения различных государственных задач и функций (реализация государственных программ и проектов), в том числе для обеспечения национальной безопасности, охраны здоровья, образования, социальной защиты населения, развития экономики и инфраструктуры. В современных условиях контроль и надзор за соблюдением законодательства в сфере государственных (муниципальных) закупок представляет собой одну из наиболее важных задач государственного управления. Цель исследования состоит в выявлении проблем в сфере управления государственными (муниципальными) закупками. Результатом исследования является перечень неотложных управленческих мер по устранению выявленных проблем, к которым относятся меры организационного характера: повышение квалификации должностных лиц заказчика; стратегическое планирование закупок, усиление контроля и ответственности за соблюдением законодательства, а также применение современных технологий и инструментов оптимизации процесса закупок при устранении дробления контрактов; ограничение размера лотов, установление квоты на участие в торгах малых и средних предприятий, анализ рисков укрупнения лотов; гармонизация взаимодействия и синхронизация Единой и региональной информационных систем в сфере закупок, а также меры нормативно-правового регулирования: систематизация законодательства и правовое единство контрактной системы; ужесточение мер по устранению конфликта интересов для снижения коррупционных рисков в сфере закупок; повышение эффективности контрактных отношений в связи с санкционным давлением на экономику РФ.

Ключевые слова: управление государственными (муниципальными) закупками, контрактная система, контрактные отношения, конфликт интересов в сфере закупок.

Scientific article

Problems of management in the field of procurement to meet state and municipal needs

D.Sc. **Smirnova I.V.** Smirnovaiv23@yandex.ru

Bizenkova A.A. alias.bizenkova@mail.ru

*St. Petersburg University of the State Fire Service of the Emercom of Russia
named after Hero of the Russian Federation Army General E.N. Zinichev
196105, Russia, St. Petersburg, Moskovsky Prospect 149*

Procurement management is a necessary element of the functioning of society, since state (municipal) procurement plays a key role in meeting the needs of the state for goods, works and services. Procurement for state (municipal) needs is used to perform various state tasks and functions (implementation of state programs and projects), including national security, health protection, education, social protection of the population, economic and infrastructure development. In modern conditions, control and supervision of compliance with legislation in the field of state (municipal) procurement is one of the most important tasks of public administration. The purpose of the study is to identify problems in the management of public (municipal) procurement. The result of the study is a list of urgent

management measures to eliminate the identified problems, which include organizational measures: advanced training of customer officials; strategic planning of procurement, strengthening control and responsibility for compliance with the law, as well as the use of modern technologies and tools to optimize the procurement process while eliminating the fragmentation of contracts; limiting the size of lots, establishing a quota for participation in tenders for small and medium-sized enterprises, analyzing the risks of consolidating lots; harmonization of interaction and synchronization of the Unified and regional information systems in the field of procurement, as well as regulatory measures: systematization of legislation and legal unity of the contract system; tightening measures to eliminate conflicts of interest to reduce corruption risks in procurement; improving the efficiency of contractual relations in connection with the sanctions pressure on the Russian economy.

Keywords: management of public (municipal) procurement, contract system, contractual relations, conflict of interest in the field of procurement.

Введение

Управление государственными (муниципальными) закупками – одна из самых регламентированных и контролируемых сфер и, вместе с тем, именно в ней возникают наибольшие потери бюджета, о чем свидетельствуют материалы проверок уполномоченных государственных контрольных органов (рис. 1).

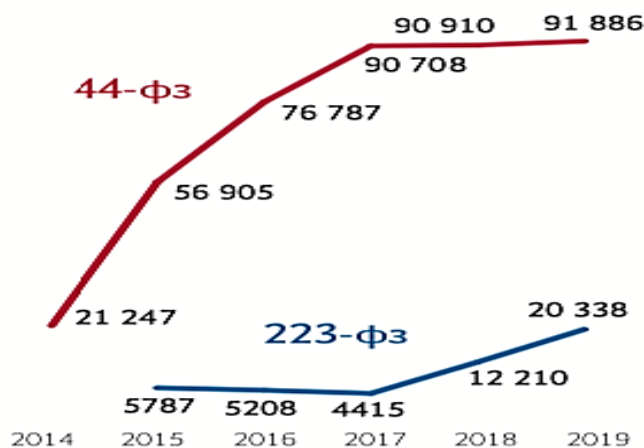


Рис. 1. Динамика количества нарушений в сфере закупок [1]

Результаты исследования

Рассмотрим наиболее актуальные проблемы управления государственными и муниципальными закупками (рис. 2).

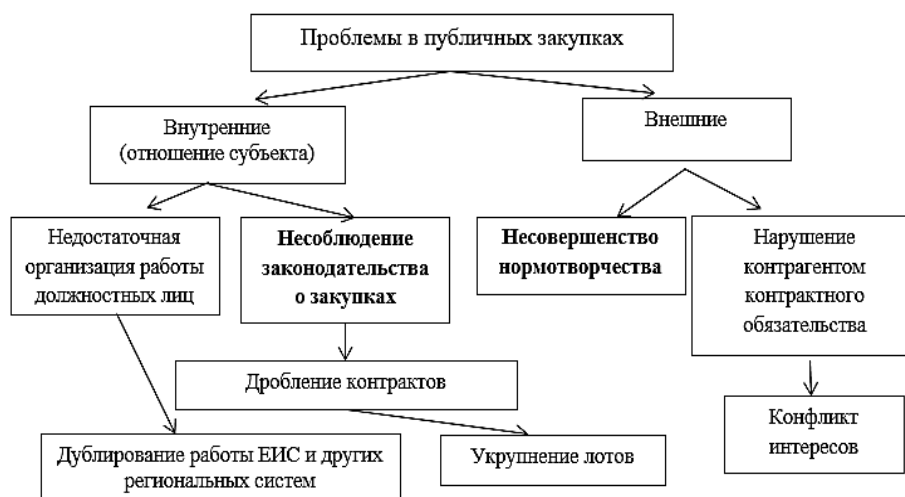


Рис. 2. Проблемы в публичных закупках

Часть организационно–правовых проблем в сфере управления закупками связана с закупочными процедурами. В частности, существует более 40 составов административных правонарушений в сфере государственных закупок (таблица).

Таблица

Административные правонарушения в сфере государственных закупок [2]

Статья	Вид нарушения
ч 2 ст. 34, п. 1.2 ч.1 ст. 95	Заказчиком допущено изменение существенных условий контракта при его исполнении в части уменьшения цен более, чем на 10%
Ч. 7 ст. 94	Заказчик осуществил приемку поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, не соответствующих условиям контракта
Ч. 6 ст.34	Заказчик не соблюдал требования о применении к поставщикам мер ответственности в случае нарушения ими условий контракта
П. 2 ч. 1 ст. 94	Заказчик несвоевременно осуществил оплату поставленного товара по контрактам с нарушением срока оплаты от трех дней до пяти месяцев

Анализ правоприменительной практики рассмотрения органами контроля жалоб на действия/бездействие заказчика, показал, что увеличение числа нарушений со стороны заказчика зачастую связано с изменениями в законодательстве о публичных закупках. Ответственные за осуществление публичных закупок должностные лица либо не успевают отслеживать новации законодательства, либо не могут своевременно перестроить свою рутинную работу, исходя из новых требований. Подобные правонарушения, как правило, совершаются без умысла или иной выгоды для должностного лица заказчика в силу недостаточных знаний нормативных правовых актов в новой редакции Закона.

Решением данной проблемы некомпетентности должностных лиц заказчика может стать повышение квалификации, включая закрепление плановой аттестации в рамках законодательства о закупках и стимулировании труда [3].

Еще одним проявлением несовершенства нормотворчества в системе госзакупок является нарушение единства правового поля, т.е. большое количество исключений, уточнений, законодательных коллизий. Избыточное нормотворчество в сфере закупок, когда множество детальных правил регулируют один и тот же институт контрактной системы, порождает ошибки, что приводит к штрафам за формальное неисполнение существующих правил. Заказчики зачастую преследуют цель формального соблюдения законодательства, у них отсутствует стремление достижения наилучшего результата закупок [4].

Коллизионными, в частности, можно считать нормы о сроках заключения государственного контракта. По ГК РФ предусмотрен срок на подписание контракта одной стороной и такой же срок для подписания контракта другой стороной либо рассмотрение протокола разногласий, если государственный контракт заключается по итогам запроса котировок [5]. Однако в Законе установлен пятидневный срок на подписание контракта победителем закупки и трехдневный срок на подписание контракта с заказчиком. Таким образом, существует коллизия норм для признания победителя закупки уклонившимся от заключения контракта.

Для решения данной проблемы необходимо систематизировать законодательства о контрактной системе, установить правовое единство контрактной системы. Проекты нормативных правовых актов, устанавливающие или изменяющие порядок организации закупочной деятельности, должны проходить оценку регулирующего воздействия по аналогии с законопроектами в предпринимательской деятельности [6]. При каждом изменении необходимо обязательно учитывать влияние поправок на основных участников контрактной системы – заказчиков и поставщиков. Следует учитывать их издержки и финансово–экономические последствия внедрения изменений, их целесообразность и своевременность.

Распространенным примером несоблюдения норм о закупках является дробление контрактов. Законодательство устанавливает определенные пороговые значения для стоимости контрактов, выше которой необходимо проводить конкурсные процедуры. Если контракт был искусственно разделен на меньшие по стоимости контракты, чтобы избежать этих ограничений, это может привести к нарушению закона [7].

В частности, рассматривая иск о взыскании задолженности по двум контрактам, суд пришел к выводу, что спорные договоры были сторонами подписаны в один день, с единым предметом договора. Суд указал, что фактически данные договоры образуют единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную двумя

самостоятельными договорами для формального соблюдения ограничения, предусмотренного специальным законом (осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), когда стоимость каждой закупки не превышает сто тысяч рублей), с целью уйти от соблюдения конкурентных процедур, предусмотренных Законом [8].

Кроме того, дробление контрактов может привести к потере экономической эффективности, поскольку крупные контракты могут обеспечивать лучшие условия поставки и более выгодные цены единицы продукции, работы, услуги, чем меньшие контракты. Если контракт был разделен на несколько меньших, это может привести к упущенной выгоде.

Решение проблемы дробления контрактов требует комплексного подхода, включающего стратегическое планирование закупок, усиление контроля и ответственности за соблюдением законодательства, а также применение современных технологий и инструментов оптимизации процесса закупок, в частности, запрещение дробления контракта на одного поставщика, если стоимость закупки превышает определенную сумму [9].

Еще одной проблемой в сфере закупок является укрупнение лотов, т.е. объединение нескольких мелких закупок в один крупный лот с целью уменьшения количества закупочных процедур и ускорения процесса закупок. Подобная процедура может приводить к следующим негативным явлениям:

1. Ограничение конкуренции: в реализации крупных контрактов в тендерах могут участвовать только крупные поставщики, что ограничивает доступ малых и средних предприятий на рынок государственных (муниципальных) закупок.

2. Увеличение стоимости закупок: при реализации крупных лотов, возрастают риски для поставщиков, что приводит к росту цены предложения и, как следствие, к увеличению стоимости закупок для государства.

3. Несоответствие потребностям заказчика: при укрупнении лотов заказчик может не получить необходимое количество товаров или услуг из-за ограничения количества поставщиков.

Для устранения этой проблемы контролирующие органы должны ограничивать размеры лотов, устанавливать квоты на участие в торгах малых и средних предприятий, проводить тщательный анализ рисков, связанных с укрупнением лотов [10].

Одной из острых проблем в сфере управления госзакупками является коррупционный риск, проявляющийся в форме конфликта интересов [11]. Например, общество, принимавшее участие в открытом конкурсе на право заключения муниципального контракта на поставку товара, представило сведения об отсутствии конфликта интересов, посчитав, что близкое родство заместителя руководителя контрактной службы заказчика с одним из членов совета директоров общества, являющегося его внуком, не препятствует участию в открытом конкурсе. По результатам рассмотрения заявки общества на участие в открытом конкурсе конкурсная комиссия заказчика признала отсутствие конфликта интересов. Однако, антимонопольный орган в рамках рассмотрения дела о нарушении законодательства о государственных закупках пришел к выводу о наличии конфликта интересов в указанном случае и выдал предписание заказчику об отстранении хозяйственного общества от участия в определении поставщика [12].

Для устранения конфликта интересов в сфере закупок с 1 июля 2022 года все сотрудники заказчика, задействованные в проведении закупок: руководители организации и контрактной службы, работники службы, контрактный управляющий и члены комиссии обязаны не допускать конфликта интересов. В частности, членами комиссии по осуществлению закупок не могут быть:

1) физические лица, имеющие личную заинтересованность в результатах закупки, в том числе физические лица, подавшие заявки на участие в закупке, либо состоящие в трудовых отношениях с организациями или физическими лицами, подавшими данные заявки, либо являющиеся управляющими организаций, подавших заявки на участие в закупке;

2) физические лица, являющиеся участниками (акционерами) организаций, подавших заявки на участие в закупке, членами их органов управления, кредиторами участников закупки [13].

Кроме того, снижению коррупционных рисков в сфере закупок способствует:

1. Обязательное декларирование возможных конфликтов интересов со стороны заказчиков и участников закупочных процедур;

2. Разработка и применение этических кодексов для заказчиков и участников закупочных процедур, который определяет правила поведения в отношении конфликта интересов и других вопросов, связанных с проведением закупочных процедур;

3. Обеспечение независимости процесса принятия решений в отношении закупок. Это может быть достигнуто, например, путем назначения независимых экспертов для проведения оценки качества товаров и услуг, а также путем сокращения возможности для участников закупочной процедуры влиять на процесс принятия решений;

4. Создание независимых органов контроля соблюдения правил и норм, связанных с конфликтом интересов, и применение мер ответственности в случае их нарушения.

Одной из проблем функционирования системы госзакупок на региональном уровне является отсутствие гармонизации взаимодействия и ограниченность синхронизации двух информационных систем – Единой информационной системы (ЕИС) и региональной информационной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд (АИС ГЗ).

В Санкт–Петербурге автоматизацию процессов в системе закупок для государственных нужд обеспечивает АИС ГЗ, предоставляемая Комитетом по государственному заказу Санкт–Петербурга. Она предназначена для информационно–аналитической поддержки, процессов планирования закупок товаров, работ, услуг, определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и исполнения контракта заказчиками Санкт–Петербурга.

В практике закупочной деятельности достаточно часто происходят технические сбои в работе этих двух систем: заказчики сталкиваются с проблемой несвоевременной, неполной или искаженной интеграции данных как в текстовом, так и в архивном (в виде прикрепленных документов) формате. Как следствие, временные затраты работников контрактных служб увеличиваются в несколько раз, т.к. для решения возникших проблем требуется составление заявок в службу технической поддержки со специалистами технических систем [14].

В связи с санкционным давлением на экономику РФ ускорение закупочных процедур для государственных и муниципальных нужд приобрело особое значение. Для этих целей Федеральным законом от 28.04.2023 № 154-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" предусмотрен ряд мер, направленных на повышение эффективности контрактных отношений:

- предусмотрено повышение ценового порога, допускающего проведение электронного запроса котировок (с 3 до 10 млн рублей); снятие годового лимита на такие закупки; повышение лимита для малых закупок в электронной форме; сокращение сроков согласования заключения контракта с единственным поставщиком (с 10 до 8 дней).

- вводится возможность заключать контракт со следующим победителем, если первый не смог его исполнить по независящим от него причинам; вводится право заказчиков устанавливать разные размеры аванса в отношении этапов исполнения контракта; предусматривается возможность проведения строительных закупок «под ключ» в срок до 1 января 2025 года.

- предусматривается возможность осуществления закупок с указанием конкретного товарного знака без учета возможных эквивалентов для медицинских изделий и специализированного питания, а также исключаются излишние требования, связанные с определением начальной (максимальной) цены контракта.

При этом мораторий не отменит контроль со стороны структур и правоохранительных органов [15].

Выводы

Рассмотренные проблемы в сфере управления государственными (муниципальными) закупками свидетельствуют о необходимости принятия неотложных мер по их устранению. Меры организационного характера:

- повышение квалификации, включая закрепление плановой аттестации при устранении проблемы некомпетентности должностных лиц заказчика;

- стратегическое планирование закупок, усиление контроля и ответственности за соблюдением законодательства, а также применение современных технологий и инструментов оптимизации процесса закупок при устранении проблемы дробления контрактов;

- ограничение размера лотов, установление квоты на участие в торгах малых и средних предприятий, анализ рисков укрупнения лотов;

- гармонизация взаимодействия и синхронизация Единой и региональной информационных систем в сфере закупок;

- Меры нормативно-правового регулирования:

- систематизация законодательства и правовое единство контрактной системы;

- ужесточение мер по устранению конфликта интересов для снижения коррупционных рисков в сфере закупок;

- повышение эффективности контрактных отношений в связи с санкционным давлением на экономику РФ.

Литература

1. Количество нарушений при госзакупках резко возросло
<https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/07/28/835532-kolichestvo-narushenii>

2. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 28.12.2022) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/c5cbc4acc59ffed792a3921dbc18900d2d0f7eb1/
3. Белов В.Е. Концептуальные проблемы формирования и функционирования контрактной системы в сфере закупок в России: монография. –М.: Юстицинформ, 2018–472 с.
4. Эмпирический анализ системы госзакупок в России/О.Н. Балаева, А.А. Бальсевич, А.С. Башина и др.; под науч. ред. А.А. Яковлева, О.А. Демидовой, Е.А. Подколзиной; Нац. Исслед. Ун–т «Высшая школа экономики». М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2018, 357 с.
5. "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая)" от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 08.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022)
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/74814a1dd2c299527d49aee9ab055f97e25779e7/
6. По повышению эффективности контроля в сфере закупок
[http://vestnik43.ru/assets/mgr/docs/ВСНиП%202020/ВСНиП%202\(3\)_2020/barminacygankova.pdf](http://vestnik43.ru/assets/mgr/docs/ВСНиП%202020/ВСНиП%202(3)_2020/barminacygankova.pdf)
7. Проблемы дробления закупок малого объема [roszakupki.ru>upload/documents/2020...закупок.pdf](http://roszakupki.ru/upload/documents/2020...закупок.pdf)
8. Брагинский М.И. О месте гражданского права в системе «право публичное – право частное»// Проблемы современного гражданского права: сборник статей//Институт законодательства и сравнительного проведения при Правительстве Российской Федерации: –М.:Городец, 2020. – с.59.
9. «Дробление» закупок [gku.gov74.ru>files/upload/gku/Документы/слайды 2](http://gku.gov74.ru/files/upload/gku/Документы/слайды 2)
10. Беляева О.А. Закупки. Торги. Избранное. –М.: ООО «Юридическая фирма «Контракт», 2019–302 с.
11. Антикоррупционная деятельность государства: монография / И.В. Смирнова О.В. Мартыненко, И.В. Осипчук. – СПб: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2022. – 188 с.
12. Типовые ситуации возникновения конфликта интересов в сфере государственных закупок
<https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/tipov.docx>
13. Федеральный закон «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 11.06.2022 №160–ФЗ.
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_419076/
14. Щербакова Л.Л Проблемы осуществления государственных закупок в Российской Федерации
<https://elibrary.ru/item.asp?edn=hvdtjl>
15. Федеральный закон от 28.04.2023 № 154-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_446117/

References

1. The number of violations in public procurement has increased dramatically
<https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/07/28/835532-kolichestvo-narushenii>
2. Federal Law No. 44-FZ of 05.04.2013 (as amended on 28.12.2022) "On the Contract System in the Field of Procurement of Goods, Works, Services for State and Municipal Needs"
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/c5cbc4acc59ffed792a3921dbc18900d2d0f7eb1/
3. Belov V.E. Conceptual Problems of Formation and Functioning of the Contract systems in the field of procurement in Russia: monograph. - M.: Justitsinform, 2018-472 p.
4. Empirical analysis of the public procurement system in Russia / O.N. Balaeva, A.A. Balsevich, A.S. Bashina et al.; under the scientific. ed. by A.A. Yakovlev, O.A. Demidova, E.A. Podkolzina; Nats. Research. University of Higher School of Economics. M.: Izd. House of the Higher School of Economics, 2018, 357 p. "
5. Civil Code of the Russian Federation (part two)" dated 26.01.1996 N 14-FZ (as amended on 01.07.2021, as amended on 08.07.2021) (as amended and supplemented, entered into force on 01.01.2022)
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/74814a1dd2c299527d49aee9ab055f97e25779e7/
6. To improve the effectiveness of control in the field of procurement [http://vestnik43.ru/assets/mgr/docs/VSNiP%202020/VSNiP%202\(3\)_2020/barminacygankova.pdf](http://vestnik43.ru/assets/mgr/docs/VSNiP%202020/VSNiP%202(3)_2020/barminacygankova.pdf)
7. Problems of splitting small-volume purchases [roszakupki.ru>upload/documents/2020... Procurement.pdf](http://roszakupki.ru/upload/documents/2020... Procurement.pdf)
8. Braginsky M.I. On the place of civil law in the system "public law - private law" // Problems of modern civil law: collection of articles // Institute of Legislation and Comparative Conduct under the Government of the Russian Federation: – М.: Gorodets, 2020. – p.59.
9. "Crushing" of purchases [gku.gov74.ru>files/upload/gku/Documents/slides 2](http://gku.gov74.ru/files/upload/gku/Documents/slides 2)
10. Belyaeva O.A. Procurement. Trades. Favorite. – М.: LLC "Law Firm" Kontrakt ", 2019–302 p.

11. Anti-corruption activities of the state: monograph / I.V. Smirnova, O.V. Martynenko, I.V. Osipchuk. - St. Petersburg: St. Petersburg University of the State Fire Service of the Ministry of Emergency Situations of Russia, 2022. - 188 p.
12. Typical situations of conflict of interest in the field of public procurement <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/tipov.docx> Federal Law "On Amendments to Article 3 of the
13. Federal Law "On Procurement of Goods, Works, Services by Certain Types of Legal Entities" and Federal Law "On the Contract System in the Field of Procurement of Goods, Works, Services for State and Municipal Needs" dated 11.06.2022 No. 160-FZ. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_419076/
14. Shcherbakova L.L. Problems of public procurement in the Russian Federation <https://elibrary.ru/item.asp?edn=hvdtjl>
15. Federal Law No. 154-FZ of 28.04.2023 "On Amendments to the Federal Law "On the Contract System in the Field of Procurement of Goods, Works, Services for State and

Статья поступила в редакцию 16.03.2023
Принята к публикации 01.06.2023

Received 16.03.2023
Accepted for publication 01.06.2023