

Г.Ф. Цельникер, К.Д. Новикова

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

Обоснована необходимость совершенствования правового регулирования закупок для государственных нужд. Рассмотрены основные проблемы, препятствующие эффективности закупок в государственном секторе. Приведены соответствующие примеры в области закупочной деятельности в целом и бюджетных организаций в частности. Сделан вывод о необходимости разработки детального регламента взаимодействия служб, постоянного повышения профессионального уровня сотрудников, участвующих в проведении закупок для государственных нужд, и др.

Ключевые слова: закупки, государственный и муниципальный контракт, эффективность, налогообложение, контроль.

G.F. Tsel'niker, K.D. Novikova

IMPROVING THE LEGAL REGULATION OF PROCUREMENT FOR STATE NEEDS

The necessity of improving the legal regulation of purchases for state needs has been substantiated. The main problems that hinder the efficiency of procurement in the public sector are considered. The relevant examples are given in the field of procurement in general and budgetary organizations in particular. It is concluded that it is necessary to develop detailed regulations for the interaction of services, to constantly improve the professional level of employees involved in procurement for state needs, etc.

Keywords: procurement, state and municipal contract, efficiency, taxation, control.

Государственные закупки постоянно находятся в центре общественного и научного обсуждения, поскольку являются значительной статьёй расходов бюджета. В ходе практической деятельности и опросов работников контрактных служб бюджетных учреждений мы выделили несколько крупных проблем в области закупочной деятельности в целом и бюджетных организаций в частности.

Как установлено гл. 2 Федерального закона 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», самой популярной на сегодняшний день процедурой закупок является электронный аукцион. Победителем

в нем считается тот, кто предложит минимальную цену. С каждым годом на электронных площадках появляется все больше участников, которые максимально снижают цену, чтобы завоевать свою нишу и привлечь клиентов, что сказывается на качестве предоставляемых услуг [3, с. 112].

Некачественное исполнение услуги несколько не свидетельствует об эффективном расходовании бюджетных средств. Однако в законодательстве о закупочной деятельности отсутствует четкое определение эффективности государственных закупок. В Бюджетном кодексе Российской Федерации, как мы отмечали ранее, эффективность коррелирует с понятием экономности (дешевизны), при этом о качестве

Цельникер Григорий Феликсович

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры публичного права Самарского государственного экономического университета. Сфера научных интересов: финансовое право, налоговое право, государственная и муниципальная власть. Автор более 50 опубликованных научных работ.

E-mail: grigorij-celniker@yandex.ru

Новикова Кристина Дмитриевна

магистрант Самарского государственного экономического университета. Сфера научных интересов: финансовое право, налоговое право, государственная и муниципальная власть. Автор 5 опубликованных научных работ.

E-mail: kristinnovik163@yandex.ru

получаемого результата не упоминается вовсе.

Рассмотрим основные проблемы, препятствующие эффективности закупок в государственном секторе.

1. Традиционно низкие показатели эффективности закупок в государственном секторе.

Ряд крупных международных исследований показывает, что для государственного сектора характерна проблема эффективности закупок. По результатам исследования, проведенного McKinsey в более чем 300 организациях в различных отраслях, государственные учреждения отстают от частных компаний по многим параметрам, включая эффективность механизмов и процедур закупок, уровень навыков персонала и качество управления эффективностью.

Эффективность закупок в государственном секторе ниже, чем в частном секторе, почти по всем сравниваемым параметрам. Особенно большой разрыв наблюдается по показателям управления эффективностью, организационной структурой, менталитетом и устремлениями [4, с. 87].

Это может быть связано с низкой мотивацией персонала по повышению эффективности своей деятельности в государственных и муниципальных структурах.

2. Негибкость контрактных отношений для бюджетных учреждений.

По законодательству о контрактных отношениях, нельзя изменять существенные условия контракта в процессе его заключения или исполнения.

Очевидно, этот запрет направлен на то, чтобы избежать сговора заказчика с исполнителями или иных недобросовестных действий участников закупки. На практике часто реальная ситуация отличается от исходных планов и расчетов заказчика как по сумме контракта, так и по срокам, что не обязательно связано с неправомерными действиями заказчика или исполнителя.

3. Содержание и структура государственного задания.

В действующем законодательстве государственное задание позиционируется как документ, содержащий объем государственных услуг (работ), оказываемых учреждением, без каких-либо стоимостных величин. При этом ни один федеральный нормативно-правовой акт, включая Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике», не раскрывает требований к содержанию государственного задания в сфере науки.

Совершенствование правового регулирования закупок для государственных...

На примере учреждений науки можно показать, как отсутствие четкого понимания структуры финансирования государственного задания вызывает проблемы формирования закупок.

Так, по государственному заданию для учреждений науки выделяется одна сумма, которая не распределяется на научно-исследовательские работы (НИР), включенные в него. Соответственно, расходование бюджетных средств не предусматривает распределение на выполнение конкретного НИР, и учреждение может закупать товар или услуги, не относящиеся к заданию, а также не ведется учет расходования денежных средств по каждому НИР [1, с. 98].

Основным документом в учреждении науки будет план финансово-хозяйственной деятельности, по которому можно отследить движение денежных средств, но не их обоснованность. Таким образом, план не позволяет сделать объективный вывод о необходимости тех или иных средств для выполнения госзадания, достаточности финансирования.

4. Организация планирования для определенной категории закупок.

Это одна из основных проблем, с которой связываются любые Заказчики, в том числе бюджетные учреждения.

Особенно это касается закупок в тех сферах, где ценообразование меняется почти каждый квартал. Как узнать, какая сумма получится при заключении договора по водоснабжению, поставке газа, электроэнергии, если тарифы изменяются во втором полугодии и часто до конца года отсутствует расчет на текущий год? Фактически узнать стоимость затрат на следующий год можно только в конце декабря текущего года. Возникает проблема определения плана подобных затрат на следующий год, при этом планирование является обязательным.

Частично это проблема решена для ресурсосберегающих организаций. Они вправе указать в контракте не твердую, а ориентировочную цену вопреки Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Такую позицию высказал Верховный суд, указав, что нормы Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» приоритетны над положениями закона о контрактной системе, поэтому цену контракта необходимо определять на основании законодательства об электроэнергетике.

Верховный суд пояснил, что окончательную цену на электричество за месяц устанавливают после того, как завершится расчетный период. Таким образом, нельзя заранее определить окончательную стоимость электричества до завершения расчетных периодов на момент заключения контракта. Следовательно, установить твердую цену контракта на электричество тоже нельзя. Аналогичную позицию суды высказали по контрактам на поставку тепла и воды, электроэнергии (определение Верховного суда от 12 мая 2017 г. № 304-ЭС17-4309 по делу А70-4027/2018, решение Арбитражного суда Республики Карелия от 5 июня 2019 г. № А26-1663/2019) [5, 6].

Помимо этого, закупки, запланированные на 2019 г., выбиваются из системы из-за введений новых объектов в каталог товаров, работ и услуг (КТРУ). Он формируется на основе общероссийского классификатора (ОКПД), а до этого они выбивались из системы из-за введения ОКПД2. Несмотря на то, что справочник ОКПД 2 уже давно вступил в силу, на сайте zakupki.gov.ru можно увидеть много закупок с уже не существующим ОКПД2, например 41.20.40.000 – Работы строительные по

возведению нежилых зданий и сооружений (работы по строительству новых объектов, возведению пристроек, реконструкции и ремонту зданий), который исключен из списка с 1 января 2017 г., но по причине отсутствия предусмотренной законом ответственности продолжает использоваться заказчиками. Помимо этого, единая информационная система (ЕИС) позволяет выбирать данный код, тогда как данная система должна помогать заказчикам не нарушать законодательство.

Хорошо, если Заказчик примерно знает, что и в каком объеме он будет закупать в следующем году, но как быть с остальным планированием, объем которого составляет более 90% от всех закупок?

Перечень обстоятельств, при которых заказчик может внести изменения в план закупок и план-график, ограничен. К ним относятся случаи, указанные в п. 8 Правил из постановления Правительства от 5 июня 2019 г. № 553 (при закупках для федеральных нужд) и в п. 10 Требований из постановления Правительства от 5 июня 2019 г. № 554 (при закупках для региональных и муниципальных нужд). Региональные или местные власти могут дополнительно установить случаи, когда заказчик меняет планы-графики при закупках для региональных и местных нужд. Такое правило прописано в подпункте «з» п. 10 Требований № 554 [7, с. 78].

Отсутствуют указания о том, что заказчик имеет право внести новую закупку, при этом фактически невозможно на 100% запланировать план-график в текущих реалиях. Заказчики вынуждены нарушать законодательство и вводить новые закупки в планы. Например, невозможно предугадать точное количество и сумму канцелярских товаров, которые закупаются ежегодно.

Применительно к научным учреждениям невозможно осуществлять планирова-

ние без четкого знания о том, как пройдут испытания по исследованиям. Возможно, придется закупать среды или лабораторные материалы, которых изначально не было, а возможно, необходимость в этом отпадет в результате провала испытаний.

5. Учет материальных ценностей в бюджетных учреждениях.

В системе государственных закупок существует большой пробел по учету материальных ценностей, а также никто не проводит анализ и модернизацию закупочной деятельности в каждом отдельном учреждении. Финансовые службы совместно с бухгалтерией ведут повседневную работу, модернизация происходит лишь в том случае, если на федеральном или региональном уровне вышло постановление или приказ о переходе на новую систему. Финансовые службы в бюджетных учреждениях должны вести анализ рынка и осуществлять предложения к оптимизации расходов при государственных закупках. Дело в том, что при планировании закупок должен быть проведен анализ всех остатков на складах, но немногие организации осуществляют учет остатков: например, в 2018 г. в государственном бюджетном учреждении Московской области «Мосавтодор» при планировании было обнаружена спецодежда за 2014–2019 гг. Фактически ее не использовали, в результате на конец года ее просто списали. Такая же ситуация возникла с запчастями для техники, хотя в действительности они были необходимы, просто не велся их учет.

Учреждения не производят статистику расходования ресурсов, анализ даже тех остатков, которые жизненно необходимы учреждению. Службу закупок в таких учреждениях ставят перед фактом о том, что отсутствуют ресурсы на осуществление прямой функции учреждения, и контракт-

Совершенствование правового регулирования закупок для государственных...

ные службы вынуждены организовывать соответствующие закупки.

6. *Нецелесообразное расходование бюджетных средств организациями в конце отчетного периода.*

Бюджетные учреждения из больших опасений перед сокращением бюджетных средств под конец года расходуют бюджетные средства не по назначению, либо на закупки товаров, которые не являются значимыми для самой организации. Если проанализировать ЕИС в конце года, запросов котировок будет значительно больше, чем других процедур [2, с. 118].

7. *Информационное сопровождение закупок в бюджетных организациях.*

Проблема заказчиков заключается в том, что часто бюджетным организациям приходится работать через Единую автоматизированную систему управления закупками Московской области (ЕАСУЗ), Единую автоматизированную информационную систему торгов города Москвы (ЕАИСТ).

Данные системы не могут обеспечить доступ для беспрепятственной работы заказчиков, их постоянные обновления сказываются на производительности сотрудников. Будучи разработанными для облегчения работы сотрудников отдела контрактной службы, в действительности они не успевают следить и вводить нововведения, в них не всегда отображается корректная информация. Заполняемость данных систем кодами ОКПД 2 и их обозначениями идет медленно, происходят конфликты между системой и ЕИС. В некоторых учреждениях песок приобретается в тоннах, в других – в кубических метрах, системы основываются на большом количестве заказчиков и не учитывают подробности меньшинства, для того чтобы внести в систему ЕАСУЗ песок в кубических метрах, необходимо было написать множество обращений с разъяснениями

в Правительство московской области, так как ЕИС позволяет выбрать необходимую единицу измерения. Сами системы разработаны одной и той же компанией, но по оформлению функционала они различаются. Это относится к Москве и к части Московской области, ведь не все заказчики работают в данных системах, например Федеральное бюджетное учреждение науки «Государственный научный центр прикладной микробиологии и биотехнологии» находится в Московской области, но работа в нем ведется непосредственно на ЕИС.

8. *Межведомственное взаимодействие в бюджетных учреждениях.*

Все документы, предусмотренные при реализации закупочной деятельности бюджетных учреждений, формируются на бумажных носителях и в электронной форме. Так, Государственный научный центр прикладной микробиологии и биотехнологии не имеет электронного документооборота, что замедляет процесс согласования документации, планирования, утверждения технических заданий в нем. Порой документы теряются, так как сотрудники, необходимые для согласования, находятся в разных корпусах, что приводит к ухудшению взаимосвязи между структурными подразделениями и сотрудниками контрактной службы. Также здесь сказываются недостаточная квалификация сотрудников, непонимание ими технологического процесса закупочной деятельности.

Таким образом, в рамках правового регулирования закупок для государственных нужд предстоит огромная работа по совершенствованию. Она включает в себя как разработку детального регламента взаимодействия служб, так и постоянное повышение профессионального уровня сотрудников, участвующих в проведении закупок для государственных нужд.

Литература

1. *Здоровцова И.Ю., Лучкина В.С.* Модернизация механизма государственных и муниципальных закупок // *Инновационные исследования: проблемы внедрения результатов и направления развития: Сб. ст. междунар. науч.-практ. конф.: в 2 ч. Пермь, 8 марта 2017 г. Уфа: Омега Сайнс, 2017. Ч. 1. С. 59–63.*
2. Единая информационная система в сфере закупок – официальный сайт [Электронный ресурс]. – URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 20.11.2020).
3. *Морозова А.А.* Правовые проблемы обеспечения исполнения обязательств по государственному (муниципальному) контракту // *Публичные закупки: проблемы правоприменения: Мат. третьей всерос. науч.-практ. конф. Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, 9 июня 2015 г. М.: Юридический дом «Юстицинформ», 2015. С. 73.*
4. Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению: приказ Министерства финансов России от 1 декабря 2010 г. № 157н (зарег. в Министерстве юстиции России 30 декабря 2010 г. № 19452) (с изм. и доп.) // *Российская газета*. 2011. № 8.
5. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 12 мая 2017 г. № 304-ЭС17-4309 по делу А70-4027/2016 / *Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в Российской Федерации* [Электронный ресурс]. – URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-12052017-n-304-es17-4309-po-delu-n-a70-40272016/> (дата обращения: 20.11.2020).
6. Решение Арбитражного суда Республики Карелия от 11 апреля 2019 г. по делу № А26-1663/2019 / *Картотека арбитражных дел* [Электронный ресурс]. – URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/5fb7d62e-9e42-4c2f-ae0-4a15be1defb2/8f417626-2a16-487c-8a4c-4d1073cc85de/A26-1663-2019_20190411_Reshenie_v_vide_rezoljutivnoj_chasti_\(st._229_APK\).pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/5fb7d62e-9e42-4c2f-ae0-4a15be1defb2/8f417626-2a16-487c-8a4c-4d1073cc85de/A26-1663-2019_20190411_Reshenie_v_vide_rezoljutivnoj_chasti_(st._229_APK).pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 20.11.2020).
7. *Рябова И.С.* Актуальные проблемы управления имуществом (на примере г.о. Самара) // *Научное сообщество студентов. Междисциплинарные исследования: Эл. сб. ст. по мат. ХLI междунар. студ. науч.-практ. конф. 2018. № 6. С. 609–613.* URL: [https://sibac.info/archive/meghdis/6\(41\).pdf](https://sibac.info/archive/meghdis/6(41).pdf) (дата обращения: 20.11.2020).
8. *Ткаченко В.А., Конев П.А.* Аспекты информационного обеспечения современного управления (на примере сельского хозяйства) // *Известия Санкт-Петербургского государственного аграрного университета*. 2011. № 22. С. 215–221.

References

1. Zdorovtsova I.Yu., Luchkina V.S. (2017) *Modernizatsiya mekhanizma gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupok* [Modernization of the Mechanism of State and Municipal Procurement]. *Innovatsionnye issledovaniya: problemy vnedreniya rezul'tatov i napravleniya razvitiya: sb. st. Mezhdunar. nauch.-prakt. konf.: v 2 ch.* [Innovative Research: Problems of Implementation of Results and Directions of Development: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference. In 2 Vols.], Perm, the 8th of March 2017, vol. 1, Ufa, Omega Science Publishing, pp. 59–63. (in Russian).

2. Edinaya informatsionnaya sistema v sfere zakupok – ofitsial'nyj sajt [Unified Information System in Public Procurement – Official Website]. Available at: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (Date of the Application: 20.11.2020). (in Russian).
3. Morozova A.A. (2015) Pravovye problemy obespecheniya ispolneniya obyazatel'stv po gosudarstvennomu (munitsipal'nomu) kontraktu [Legal Problems of Ensuring the Fulfillment of Obligations Under a State (Municipal) Contract]. *Publichnye zakupki: problemy pravoprimereniya: Mat. tret'ej vseros. nauch.-prakt. konf.* [Public Procurement: Enforcement Problems: Proceedings of the 3rd All-Russian Scientific and Practical Conference], Moscow State University, the 9th of June 2015, Moscow, Legal House “Yustitsinform” (Publishing House), p. 73. (in Russian).
4. (2011) Ob utverzhdenii Edinogo plana schetov bukhgalterskogo ucheta dlya organov gosudarstvennoj vlasti (gosudarstvennykh organov), organov mestnogo samoupravleniya, organov upravleniya gosudarstvennymi vnebyudzhetnymi fondami, gosudarstvennykh akademij nauk, gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uchrezhdenij i Instruksii po ego primeneniyu: prikaz Ministerstva finansov Rossii ot 1 dekabrya 2010 g. № 157n (zareg. v Ministerstve yustitsii Rossii 30 dekabrya 2010 g. № 19452) (s izm. i dop.) [On Approval of the Unified Chart of Accounts for Accounting for State Authorities (State Bodies), Local Self-Government Bodies, Management Bodies of State Extra-Budgetary Funds, State Academies of Sciences, State (Municipal) Institutions and Instructions for its Application]. Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation no. 157n of December 1, 2010, Registered with the Ministry of Justice of the Russian Federation no. 19452 of December 30, 2010 with Amendments and Additions. *Rossijskaya gazeta*, no. 8. (in Russian).
5. (2017) Opredelenie Verkhovnogo Suda Rossijskoj Federatsii ot 12 maya 2017 g. № 304-ES17-4309 po delu A70-4027/2016 [The Decision of the Supreme Court of the Russian Federation in the Case no. 304-ES17-4309, A70-4027/2016 of May 12, 2017]. *Zakony, kodeksy i normativno-pravovye akty v Rossijskoj Federatsii*. Available at: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-12052017-n-304-es17-4309-po-delu-n-a70-40272016/> (Date of the Application: 20.11.2020). (in Russian).
6. (2019) Reshenie Arbitrazhnogo suda Respubliki Kareliya ot 11 aprelya 2019 g. po delu № A26-1663/2019 [The Decision of the Court of Arbitration of the Republic of Karelia in the Case no. A26-1663/2019 of April 11, 2019]. *Kartoteka arbitrazhnykh del*. Available at: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/5fb7d62e-9e42-4c2f-ae0-4a15be1defb2/8f417626-2a16-487c-8a4c-4d1073cc85de/A26-1663-2019_20190411_Reshenie_v_vide_rezolutivnoj_chasti_\(st._229_APK\).pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/5fb7d62e-9e42-4c2f-ae0-4a15be1defb2/8f417626-2a16-487c-8a4c-4d1073cc85de/A26-1663-2019_20190411_Reshenie_v_vide_rezolutivnoj_chasti_(st._229_APK).pdf?isAddStamp=True) (Date of the Application: 20.11.2020). (in Russian).
7. Ryabova I.S. (2018) Aktual'nye problemy upravleniya imushchestvom (na primere g.o. Samara) [Actual Problems of Property Management (on the Example of the Urban District of Samara)]. *Nauchnoe soobshchestvo studentov. Mezhdistsiplinarnye issledovaniya: El. sb. st. po mat. XLI mezhdunar. stud. nauch.-prakt. konf.*, no. 6, pp. 609–613. URL: [https://sibac.info/archive/meghdis/6\(41\).pdf](https://sibac.info/archive/meghdis/6(41).pdf) (Date of the Application: 20.11.2020). (in Russian).
8. Tkachenko V.A., Konev P.A. (2011) Aspekty informatsionnogo obespecheniya sovremennogo upravleniya (na primere sel'skogo khozyajstva) [Aspects of the Supply with Information of Modern Management (on the Agriculture Example)]. *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta*, no. 22, pp. 215–221. (in Russian).