

НАУЧНАЯ СТАТЬЯ

УДК 343.37+328.185



Проблемы в сфере государственных и муниципальных закупок

Диана Сергеевна СЕЛЕЗНЕВА ✉

ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина»

392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33

✉ seleznevadiana2003@gmail.com

Аннотация. Проведен анализ нормативно-правового регулирования системы государственных и муниципальных закупок, составляющей их экономической значимости для хозяйствующих субъектов, а также сложностей, которые вызваны различными мотивами, в том числе коррупционными. Обзорно рассмотрена данная проблематика и сформулированы пути решения проблем и противодействия коррупции в данной сфере, предложены рекомендации по повышению прозрачности процессов закупок.

Ключевые слова: государственные и муниципальные закупки, коррупция, экономическая безопасность, антикоррупционные меры, нормативно-правовое регулирование

Для цитирования: Селезнева Д.С. Проблемы в сфере государственных и муниципальных закупок // Державинский форум. 2024. Т. 8. № 4. С. 541-548.

ORIGINAL ARTICLE

UDC 343.37+328.185

Problems in the state and municipal procurement field

Diana S. SELEZNEVA ✉

Derzhavin Tambov State University

33 Internationalnaya St., Tambov, 392000, Russian Federation

✉ seleznevadiana2003@gmail.com

Abstract. This study is devoted to the regulatory analysis and legal regulation of state and municipal procurement systems, their economic significance for businesses, as well as difficulties caused by different motives, including corruption. This issue is reviewed and ways of solving problems and combating corruption in this area are formulated, recommendations for increasing transparency of procurement processes are proposed.

Keywords: state and municipal procurement, corruption, economic security, anti-corruption measures, legal regulation

For citation: Selezneva, D.S. (2024). Problems in the state and municipal procurement field. *Derzhavinskii forum = Derzhavin Forum*, vol. 8, no. 4, pp. 541-548.

ВВЕДЕНИЕ

Целью данного исследования является исследование разнородных проблем и коррупционной составляющей в сфере государственных и муниципальных закупок и предложение рекомендаций по улучшению ситуации в данной сфере: увеличение прозрачности и подотчетности в системе закупок, нивелирование коррупционных угроз и укрепление институтов гражданского общества, способствующих контролю в данной области.

Для достижения представленной выше цели понадобится решить ряд задач: провести краткий анализ нормативно-правового регулирования системы государственных и муниципальных закупок; рассмотреть экономические аспекты и особенности проведения таких закупок; выявить проблемы и коррупционные составляющие в осуществлении государственных и муниципальных закупок; провести краткий обзор существующих мер противодействия коррупционным деяниям в данной сфере и предложить меры по нивелированию проблем.

Отметим, что государственные и муниципальные закупки являются неотъемлемой частью обеспечения потребностей государственных и муниципальных учреждений в различных товарах, работах и услугах [1, с. 689]. Очевидно, что закупки позволяют учреждениям продолжать осуществлять свои функции, которые важны для общества, так как такие учреждения работают в различных сферах: образование, здравоохранение, обеспечение общественной безопасности и мн. др.

Правила, аспекты и нормы контроля за осуществлением государственных и муниципальных закупок находят свое отражение в Конституции РФ, Гражданском кодексе РФ, Бюджетном кодексе РФ, Федеральном законе № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных

и муниципальных нужд» и других актах [1, с. 690].

Многие исследователи и практики также отмечают, что система государственных и муниципальных закупок в нормативно-правовых актах изложена во многих моментах витиевато, что вызывает немало проблем и часто приводит к несоответствию реальности и того, что изложено «на бумаге» [2, с. 148]. Кроме этого, отдельно выделяют проблему отсутствия должного контроля на всех стадиях осуществления государственных и муниципальных закупок, акцент при выборе победителя [3, с. 90]. Еще одной проблемой является дублирование полномочий контрольных органов ввиду сложности и обновления законодательства. Это приводит к большему количеству нарушений в данной сфере и росту коррупционной составляющей [3, с. 91].

Наблюдается большое количество проблем в системе государственных и муниципальных закупок, начиная от законодательной части и заканчивая даже самыми мелкими несостыковками на любом из этапов закупки тех или иных товаров, работ, услуг. Данная проблематика актуальна, так как эта сфера деятельности аккумулирует отношения государства, бизнеса и общества в целом [4]. Поэтому необходимо обращать внимание на существующие проблемы и решать их, предупреждать возможные.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Прежде всего, необходимо уточнить, что имеется в виду под понятием «государственные и муниципальные закупки». Согласно статье 3.1 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, контрактная система в сфере закупок – совокупность участников контрактной системы в сфере закупок, и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы (ЕИС) в сфере заку-

пок в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд¹.

Стоит упомянуть и о принципах контрактной системы в сфере закупок: открытость, прозрачность, конкуренция, профессионализм заказчиков, стимулирование инноваций, единство контрактной системы, ответственность за результаты и эффективность². В идеальном случае все принципы должны соблюдаться и вести к положительному итогу для всех участников данной процедуры. Но, к сожалению, такое бывает далеко не всегда ввиду множества причин, которые будут рассмотрены далее.

Кроме общих положений закон регулирует планирование закупок, их осуществление, определение поставщика путем применения открытых и закрытых конкурентных способов, исполнение, изменение и расторжение контракта. Помимо этого, содержит в себе статьи, посвященные мониторингу и аудиту в сфере закупок, контролю, осуществляемому как заказчиком, так и соответствующими ведомствами³. Согласно статье 100 Федерального закона № 44-ФЗ к ним относятся государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос».

Статья 72 Бюджетного кодекса РФ «Осуществление закупок товаров, работ,

услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд» содержит информацию о том, что государственные и муниципальные контракты оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств и заключаются в соответствии с планом-графиком закупок, но могут быть исключения, например, оплата осуществляется иначе, если выполнение работ или оказание услуг превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств⁴.

Если говорить о нормах гражданского права, то статьи 525-534 Гражданского кодекса РФ содержат в себе немало количество освещенных вопросов. Так, статья 528 содержит порядок заключения государственного или муниципального контракта, кратко возможно описать его так: разработка проекта заказчиком и отправка поставщику; сторона, получившая проект, не позднее тридцати дней подписывает проект и возвращает один экземпляр; если контракт заключается по результатам торгов, то это должно произойти не позднее двадцати дней со дня проведения торгов; кроме этого, возможно обращение в суд, если сторона уклоняется от заключения контракта, являющегося для нее обязательным⁵.

Выше были представлены лишь основные моменты, так как система государственных и муниципальных закупок регулируется огромным количеством нормативно-правовых актов разных уровней, содержит большое количество нюансов. В рамках данного исследования достаточно рассмотренных ранее моментов для общего представления.

От сугубо нормативно-правового аспекта данной темы обратимся к эконо-

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон № 44-ФЗ от 05.04.2013. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. Ст. 72. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ. Ст. 528. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

мическому смыслу. Государственные и муниципальные контракты создают спрос на товары и услуги, поддерживая местные организации и рабочие места. Иначе говоря, государство формирует гарантированный рынок сбыта и задает некий вектор при заказах, например, осуществляя заказы в сфере инновационных технологий.

В свою очередь, открытые и прозрачные процедуры закупок призваны способствовать развитию конкурентной среды, которая может привести к улучшению качества предоставляемых товаров и услуг, оптимизации расходов бюджета. Особенное внимание в настоящее время уделяется субъектам малого предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям, в том числе организациям с участием инвалидов [2, с. 150]. То есть наблюдается не только экономическая, но и социальная целесообразность государственных и муниципальных закупок.

Можно отметить, что система государственных и муниципальных закупок является способом эффективного расходования бюджетных средств [4, с. 1]. Это, в свою очередь, оказывает огромное влияние на экономическое развитие и, собственно, на уровень и качество жизни населения нашей страны.

Теперь осветим некоторые проблемы и ограничения, которые существуют в сфере государственных и муниципальных закупок.

Во-первых, закон № 44-ФЗ обязывает заказчика осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций в размере не менее четверти (25 %) от годового объема всех закупок⁶. Да, таким образом, вышепере-

численные субъекты получают гарантию своего участия в государственных и муниципальных закупках, могут конкурировать с другими организациями и найти новые рынки сбыта. Однако, на взгляд автора, существуют следующие проблемы: малые предприятия не всегда могут обеспечить необходимый уровень качества предоставляемых товаров, работ и услуг, а также они не так финансово стабильны. Заказчик, в свою очередь, в некой степени находится в ситуации ограниченности выбора поставщика.

Во-вторых, источником проблемы низкого качества товаров, работ и услуг может являться не сам поставщик, а неверно составленное техническое задание, некорректные формулировки и неточности в нем [5, с. 63].

В-третьих, зачастую возникает немало проблем в определении начальной (максимальной) цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Закон № 44-ФЗ предполагает пять методов для определения и обоснования цены: анализ рынка, нормативный, тарифный, проектно-сметный и затратный⁷. Здесь возникает немало нарушений, и заказчики осуществляют анализ и расчеты лишь формально. Ситуация на реальном рынке и «на бумаге» часто оказывается разной. Также заказчики порой используют предложения зависимых друг с другом лиц, что также может являться нарушением. Говоря простым языком, торги превращаются в простую формальность.

Но самой насущной и главной проблемой в системе государственных и муниципальных закупок является коррупция. Само по себе это явление носит социально-экономический характер, охватывает большое количество сфер. Коррупция бывает различных видов и форм, в частности, может иметь материальную

⁶ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон № 44-ФЗ от 05.04.2013. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

⁷ Там же.

или нематериальную подоплеку. Основным регулирующим законом, который нельзя не упомянуть, когда идет речь о данной проблеме, является Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ⁸. Он служит основой для разработки других законодательных актов и программ, направленных на борьбу с коррупцией. Кроме этого, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Уголовный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ и другие нормативно-правовые акты содержат в себе информацию о преступлениях коррупционной направленности, ответственность за них.

Многие исследователи и практики отмечают, что система государственных и муниципальных закупок содержит в себе немалое количество коррупционных правонарушений и рисков. Перечислим основные из них:

1) часто заказы осуществляют недобросовестные организации, компании-однодневки и др. То есть, как уже говорилось ранее, создается видимость конкуренции и прозрачности;

2) порой имеет место сговор между участниками, например, о ценах и условиях участия в закупочных процедурах;

3) некорректное оформление документации или же отсутствие значимых документов. Здесь же упомянем о подделке документов членами комитетов конкурсных торгов [6, с. 85];

4) установление некорректных и неточных технических и квалификационных требований документации конкурсных торгов [6, с. 86];

5) несоответствие договора о закупке и отчетов о результатах проведения закупки, а также годового плана закупок [6, с. 85];

6) завышение объемов и стоимости товаров, работ, услуг;

7) незаконное отклонение заявок участников конкурсных торгов в процессе закупки;

8) неправомерное назначение победителя в процедуре закупки [6, с. 86] и мн. др.

Часть вышеперечисленных коррупционных составляющих государственных и муниципальных закупок, прежде всего, имеет место из-за достаточно высокой степени субъективной оценки заявок и расчетов. Недобросовестные должностные лица используют это как плодородную почву для осуществления корыстных целей, удовлетворения собственных интересов, тем самым принося ущерб государственному (муниципальному) бюджету и конечному потребителю, то есть гражданам РФ.

Ответственность за нарушения в сфере государственных и муниципальных закупок определяется, в частности, в статьях 200.4, 200.5, 200.6, 304 Уголовного кодекса РФ⁹. Статья 304 содержит в себе информацию об еще одном деянии, осуществляемом в сфере государственных и муниципальных закупок – провокация взятки, коммерческого подкупа либо подкупа в сфере закупок¹⁰.

Кодекс РФ об административных правонарушениях также содержит ряд статей, которые напрямую связаны со сферой регулирования государственных и муниципальных закупок: статьи 7.29, 7.29.1, 7.29.2, 7.29.3 – несоблюдение требований законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок; статья 7.30 содержит информацию о штрафных и иных санкциях за нарушение порядка осуществления государственных и муни-

⁸ О противодействии коррупции: Федеральный закон № 273-ФЗ от 25.12.2008. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

⁹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

¹⁰ Там же.

ципальных закупок; статья 7.31.1 посвящена нарушению порядка и (или сроков) возврата денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявок; статьи 19.7.2 и 19.7.2.-1 содержат в себе информацию об административных штрафах за непредставление информации и документов или представление заведомо ложной информации в уполномоченный контролирующий орган¹¹.

Кроме того, ранее уже упоминалось, что Федеральный закон № 44-ФЗ говорит о том, что государственные и муниципальные закупки должны быть конкурентными и прозрачными, а также эффективными. О подобном говорит и статья 7 Федерального закона № 273-ФЗ. Нарушение данных принципов в конечном итоге приводит к многочисленным проблемам.

Несмотря на качество и количество нормативно-правовых актов, регулирующих государственные и муниципальные закупки, и существенные наказания в рамках Уголовного кодекса РФ, проблем в данной сфере остается немало, в том числе носящих коррупционных характер. Предложим меры, которые могут нивелировать некоторые из них.

Во-первых, стоит ужесточить санкции, применяемые к субъектам, участвующим в процедуре закупок. И речь здесь идет как об административных, так и об уголовных мерах наказания.

Во-вторых, немаловажным моментом является налаживание взаимодействия между контролирующими органами для обмена информацией о возможных нарушениях. Это позволит сделать реакцию на те или иные нарушения, в том числе коррупционные, более оперативной и гибкой.

В-третьих, важно усилить мониторинг и контроль в сфере закупок на всех этапах. Регулярные проверки помогут выявлять нарушения на ранних стадиях и предотвращать их дальнейшее развитие.

В-четвертых, немаловажно развивать программы обучения и повышения квалификации для государственных служащих и участников закупок. Обучение должно охватывать не только изучение законодательных аспектов, но и содержать в себе лучшие практики, примеры осуществления закупок, а также методы борьбы с коррупцией. На них стоит обращать еще большее внимание. Это позволит создать более профессиональную среду, вырастить новое поколение специалистов в данной сфере.

В-пятых, важно обеспечить активное участие общественности и средств массовой информации в контроле за процедурами закупок. Создание новой платформы для общественного мониторинга закупок будет способствовать повышению прозрачности в данной сфере.

ВЫВОДЫ

Государственные и муниципальные закупки играют важную роль в жизни общества и государства по множеству причин: они необходимы для выполнения государственных и муниципальных функций; эффективное управление закупками позволяет оптимизировать расходы бюджета и повысить эффективность использования денежных средств; закупки призваны помочь развитию местных организаций; конкуренция среди поставщиков позволяет повысить качество товаров, работ и услуг и др.

Тем не менее, существуют серьезные проблемы, связанные с неправильной интерпретацией отдельных статей законов, некомпетентностью на местах, коррупционными схемами и личной заинтересованностью участников процесса. Эти

¹¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

факторы могут значительно снизить эффективность закупок.

Для решения многих проблем в сфере осуществления государственных и муниципальных закупок необходимо предпринимать комплексный подход и вносить изменения не только в нормативно-

правовые акты, но усиливать реальный мониторинг со стороны контролирующих органов, обеспечивать должную проверку ЕИС, создавать новые платформы для общественного контроля, а также обращать большое внимание на подготовку новых специалистов по закупкам.

Список источников

1. Халиков А.Р. Государственный контроль за размещением заказов в рамках 44-ФЗ: проблемы и перспективы // Вестник науки. 2024. Т. 3. № 6 (75). С. 689-695. <https://elibrary.ru/azcrto>
2. Пашкин А.С. Правовые аспекты государственной политики по развитию контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок // Регион: системы, экономика, управление. 2024. № 1 (64). С. 147-154. <https://doi.org/10.22394/1997-4469-2024-64-1-147-154>, <https://elibrary.ru/wtpzat>
3. Чирков Д.К. К вопросу о совершенствовании государственной политики в сфере противодействия коррупции в системе государственных и муниципальных закупок // Социальная интеграция и развитие этнокультур в евразийском пространстве. 2020. Т. 1. № 9. С. 90-96. <https://elibrary.ru/jkqvsvf>
4. Проскуряков А.В. Экономические и правовые аспекты осуществления государственных закупок в Российской Федерации // Вестник евразийской науки. 2023. Т. 15. № S1. С. 1-13. <https://elibrary.ru/shylrl>
5. Карлина А.А. Актуальные проблемы осуществления государственных закупок // Вестник Международного института рынка. 2023. № 1. С. 63-68. <https://elibrary.ru/ryjahd>
6. Морозов Р.А. Коррупционные правонарушения в сфере государственных и муниципальных закупок // Юридическая наука. 2020. № 9. С. 84-87. <https://elibrary.ru/qamxts>

References

1. Khalikov A.R. (2024). State control for placing orders under 44-FZ: problems and prospects. *Vestnik nauki*, vol. 3, no. 6 (75), pp. 689-695. (In Russ.) <https://elibrary.ru/azcrto>
2. Pashkin A.S. (2024). Legal aspects of the state policy on the development of the contract system in the field of state and municipal procurement. *Region: sistemy, ekonomika, upravlenie*, no. 1 (64), pp. 147-154. (In Russ.) <https://doi.org/10.22394/1997-4469-2024-64-1-147-154>, <https://elibrary.ru/wtpzat>
3. Chirkov D.K. (2020). Improvement of policy in the field of countering corruption in the system of state and municipal procurement. *Sotsial'naya integratsiya i razvitie etnokul'tur v evraziiskom prostranstve = Social Integration and Development of Ethnic Cultures in the Eurasian Space*, vol. 1, no. 9, pp. 90-96. (In Russ.) <https://elibrary.ru/jkqvsvf>
4. Proskuryakov A.V. (2023). Economic and legal aspects of public procurement in the Russian Federation. *Vestnik evraziiskoi nauki = The Eurasian Scientific Journal*, vol. 15, no. S1, pp. 1-13. (In Russ.) <https://elibrary.ru/shylrl>
5. Karlina A.A. (2023). Actual problems of implementation public procurement. *Vestnik Mezhdunarodnogo instituta rynka*, no. 1, pp. 63-68. (In Russ.) <https://elibrary.ru/ryjahd>
6. Morozov R.A. (2020). Corruption offenses in the field of state and municipal procurement. *Yuridicheskaya nauka = Legal Science*, no. 9, pp. 84-87. (In Russ.) <https://elibrary.ru/qamxts>

Информация об авторе

Селезнева Диана Сергеевна, студентка института креативных индустрий, экономики и предпринимательства, Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация, seleznevadiana2003@gmail.com

Information about the author

Diana S. Selezneva, Student of Institute of Creative Industries, Economics and Entrepreneurship, Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation, seleznevadiana2003@gmail.com

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 16.09.2024
Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 15.11.2024
Принята к публикации / Accepted for publication 29.11.2024