

Государственное управление контрактной системой РФ в сфере закупок: к вопросу о повышении эффективности

State management of the procurement contract system of the Russian Federation: on the issue of improving efficiency

Бабылкина Е.В.

соискатель кафедры административного и административного процессуального права ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»
e-mail: ekaterina.babylkina@mail.ru

Babylkina E.V.

Applicant for the Department of Administrative and Administrative Procedural Law, Voronezh State University
e-mail: ekaterina.babylkina@mail.ru

Аннотация

В настоящей статье исследуется контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – контрактная система в сфере закупок) как объект государственного управления, а также анализируются основные тенденции, присущие управлению сферой государственных и муниципальных закупок, на основе чего выдвигается предложение, способствующее повышению эффективности управления государственными и муниципальными закупками, о принятии Концепции, отражающей систему взглядов на поступательное развитие сферы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Ключевые слова: управление государственными и муниципальными закупками, объект управления, контрактная система в сфере закупок, экологизация, глобализация, цифровизация.

Abstract

This article examines the contractual system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs (hereinafter referred to as the contractual system in the field of procurement) as an object of public administration, and also analyzes the main trends inherent in the management of the sphere of state and municipal procurement, based on whereby a proposal is put forward that contributes to improving the efficiency of state and municipal procurement management, on the adoption of a Concept reflecting a system of views on the progressive development of the procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs.

Keywords: management of state and municipal purchases; control object; contractual system in the field of procurement; greening; globalization; digitalization.

Контрактная система в сфере закупок, выступая объектом управления, подвергается непрерывному целенаправленному регулируемому воздействию со стороны российского государства, осуществляемому посредством административно-правовых форм и методов организации публичного управления. В настоящее время разработан достаточно большой массив нормативных актов,

устанавливающих особенности функционирования сферы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В связи с чем, в юридической литературе отмечается «избыточность и сложность законодательного регулирования» [1, с. 94-95] в качестве одной из проблем функционирования контрактной системы в сфере закупок. Кроме этого, следует отметить динамичный характер совершенствования законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – законодательство о контрактной системе). Так, с момента вступления в силу Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [2] (далее – Закон о контрактной системе) принято порядка 78 актов, вносящих изменения в указанный закон. Помимо изложенного, законодателем разрабатывается Проект федерального закона [3], направленного на оптимизацию контрактной системы в сфере закупок, в случае принятия которого не менее трети положений действующего Закона о контрактной системе подлежат замене на новые.

Подобные множественные количественные, а также качественные изменения, вносимые в законодательство о контрактной системе, свидетельствуют о нестабильном регулирующем воздействии государственной власти на контрактную систему в сфере закупок, а также о неэффективном государственном управлении закупками товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в целом. Отсутствие однообразия, стабильности и эффективности в толковании и применении положений Закона о контрактной системе указывается в Пояснительной записке к Проекту изменений в Закон о контрактной системе в качестве одного из недостатков системы государственных и муниципальных закупок [4]. Так, едва ли можно признать обоснованным и целесообразным существенное расширение Законом о контрактной системе (в сравнении с Федеральным законом от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд») способов определения поставщика (среди которых: открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), а Проектом федерального закона [3] сокращение указанных способов определения поставщика до трех: конкурс (электронный конкурс, закрытый конкурс, закрытый электронный конкурс); аукцион (электронный аукцион, закрытый аукцион, закрытый электронный аукцион); электронный запрос котировок. Таким образом, исключены практически не применяемые на практике заказчиками двухэтапные конкурсы, конкурсы с ограниченным участием, запросы предложений.

Между тем, согласно доктрине административного права, функции государственного управления не ограничиваются организацией, распоряжением, руководством, координацией, регулированием, учетом и др., а включают в себя наряду с ними – планирование, а также прогнозирование и моделирование [5, с. 29-35]. Представляется, что именно нереализованность указанных направлений деятельности государства во многом на практике приводит к неэффективному государственному управлению сферой государственных и муниципальных закупок.

Определение «пропорций, темпов, количественных и качественных показателей развития тех или иных процессов в системе государственного управления» [5, с. 31] сферой закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд составляет функцию планирования государственного управления.

Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» закрепляются такие понятия, как: стратегическое планирование, прогнозирование, планирование, государственное и муниципальное управление, а также определяются основные формы современного планирования [6]. Несмотря на нормативное закрепление вышеизложенных определений, в юридической литературе справедливо указывается на неопределенность соотношения таких дефиниций, как: стратегия, концепция и доктрина [7, с. 488-489].

В рамках прогнозирования и моделирования, орган исполнительной власти в лице Минфина России, с целью определения мер по совершенствованию законодательства о контрактной системе, осуществляет функцию мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, по результатам которого на официальном сайте размещается Сводный аналитический отчет. Несмотря на то что заключительные положения Сводного аналитического отчета содержат раздел «Выводы и предложения», следует отметить, что на практике они ограничиваются общими рекомендациями и базируются на мероприятиях, закрепленных в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. [8]. Представляется не вполне обоснованным отсутствие отдельного документа, отражающего поступательное развитие такого важного объекта управления, как контрактная система в сфере закупок, который может принять форму Концепции (по аналогии с Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.). Подобный документ позволил бы аккумулировать усилия различных органов публичной власти в целенаправленном регулирующем воздействии на сферу государственных и муниципальных закупок.

На сегодняшний день действия законодателя в большей степени носят фрагментарный, точечный характер, на основе анализа которых трудно сделать вывод о контрактной системе в сфере закупок будущего. Так, например, разрабатывается проект Постановления Правительства РФ [9], устанавливающего единый порядок мониторинга закупок по Закону о контрактной системе и Федеральному закону от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [10] (далее – Закон № 223-ФЗ). Данное обстоятельство можно охарактеризовать как тенденцию к унификации законодательства о контрактной системе и положений Закона № 223-ФЗ. В связи с чем, нельзя исключать принятие единого Кодекса государственных и муниципальных закупок [8], который объединит положения Закона о контрактной системе, Закона № 223-ФЗ и Федерального закона от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» [11]. Кроме этого, вместо создания единого центра, осуществляющего управление сферой закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, законодатель, по всей видимости, счел обоснованным функционирование разрозненных органов управления, дифференцирующихся по отраслям, о чем свидетельствует создание публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» [12]. Таким образом, Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. не отражает системного представления о развитии контрактной системе в сфере закупок на длительную перспективу, в связи с чем, необходимо разработать Концепцию развития законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

К иным тенденциям, присущим государственному управлению в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, выявленных посредством анализа проводимой оптимизации законодательства о контрактной системе, можно отнести:

Во-первых, влияние глобализации как тенденции современного мирового развития, которой Россия подвержена в меньшей степени в связи с применяемой в ее адрес санкционной политикой. В условиях сложившейся ситуации в РФ действует режим импортозамещения, т.е. государством создаются условия для отечественных производителей, позволяющие им конкурировать с зарубежными компаниями. Законодателем принято значительное число нормативных актов, устанавливающих запрет или ограничения на ввоз иностранных товаров, среди которых, например: запрет на государственные закупки иностранных медицинских масок [13], запрет на допуск электронной продукции, происходящей из иностранных государств, запрет на допуск радиоэлектронной продукции. Кроме этого, увеличены объемы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства [14, 15], а с 11.08.2020 г. действуют положения об обязательной минимальной доли закупок отечественных товаров [16]. На практике подобные действия оказали стимулирующее воздействие на развитие отечественного товаропроизводства и справедливо рассматриваются М.В. Терешинной и А.П. Поддубным в качестве «окна возможностей» [17, с. 53] для развития экономики.

Потенциал системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд был активно задействован в период распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19), где закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) продемонстрировала себя в качестве наиболее гибкого инструмента государственного управления сферой закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в условиях неблагоприятной эпидемиологической обстановки [18, с. 139-142]. Таким образом, можно отметить, что в период кризисных явлений не только повышается эффективность управления государственными и муниципальными закупками, но и возрастает роль контрактной системы в сфере закупок, которую можно оценить как эффективный инструмент осуществления государственной политики в целом.

В то же время к элементам тенденции к глобализации в РФ можно отнести функционирование Евразийского экономического союза (ЕАЭС), для стран-членов которого установлен национальный режим осуществления закупок. Кроме этого, намечена дальнейшая интеграция государств – участниц ЕАЭС, о чем свидетельствуют принятые документы: Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11.12.2020 г. № 12 «О стратегических направлениях развития Евразийской экономической интеграции до 2025 года» [19], Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 23.11.2020 г. № 105 «Об утверждении Правил определения страны происхождения отдельных видов товаров для целей государственных (муниципальных) закупок» [20].

Во-вторых, важной тенденцией государственного управления контрактной системой в сфере закупок выступает цифровизация государственных и муниципальных закупок, связанная с проводимой в нашей стране цифровизацией государственного управления. Так, Закон о контрактной системе содержит положения о: переводе всех закупок товаров, работ, услуг в электронную форму; возможности предоставления банковской гарантии в форме электронного документа; функционировании электронных магазинов (единый агрегатор торговли «Березка»), а также ГИС «Независимый регистратор». Кроме этого, существует достаточно большое количество технологий, перспективных для имплементации в контрактную систему в сфере закупок. Так, с 17.08.2020 по 30.06.2021 г. проводится эксперимент по досудебному обжалованию решений контрольных (надзорных) органов, а также действий (бездействий) их должностных лиц, в рамках которых подконтрольные органы вправе направлять

жалобу через Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) (ЕГПУ) [21]. Помимо изложенного, представляется, что повышению прозрачности контрактной системы в сфере закупок, экономии денежных средств для участников закупок будет способствовать внедрение технологии блокчейн [22, с. 38-39].

Еще одной мировой тенденцией, которая в нашей стране находится в зачаточном состоянии, является экологизация государственного управления, и в частности – экологически ответственные закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Загрязнение окружающей среды является глобальной проблемой современности, от решения которой зависит не только снижение негативного воздействия на население нашей планеты, но и развитие экономической системы в целом.

Одним из приоритетных направлений государственной политики является экологическая политика. Однако действующие в России экологические стандарты существенно отстают от требований в этой области, действующих в иных развитых странах. Ситуация усугубляется грубым нарушением действующих экологических требований. Примером может служить масштабное загрязнение реки Усмань в Черноземье (Липецкая и Воронежские области) [23]. В целях повышения эффективности научно-технической деятельности в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений принят Указ Президента РФ от 08.02.21 № 76 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических решений» [24], в котором устанавливается разработать и утвердить Федеральную научно-техническую программу в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021–2030 гг., а также образовать совет по ее реализации.

Таким образом, становится очевидным, что эколого-ориентированное развитие РФ выступает в качестве приоритетного направления государственного управления. При этом контрактная система в сфере закупок может выступить базовым инструментом развития экологической политики как вида государственной политики. Неслучайно сфера государственных и муниципальных закупок рассматривается учеными как «один из инструментов, содействующих переходу к «зеленой» экономике» [25]. Однако на сегодняшний день Закон о контрактной системе в ч. 1 ст. 32 содержит положение о возможности установления «экологических характеристик» объекта закупки в документации о закупке в качестве оценки заявок, окончательных предложений участников закупки, которые носят не обязательный, а рекомендательный характер. Иными словами, принимаются по усмотрению заказчика.

В этой связи, представляется необходимым предпринять ряд мер, направленных на экологизацию государственных и муниципальных закупок и подлежащих имплементации в законодательство о контрактной системе.

Во-первых, внести изменения в Закон о контрактной системе, изложив ст. 6 «Принципы контрактной системы в сфере закупок», в новой редакции, дополнив ее «принципом экологически ответственных закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Во-вторых, предусмотреть ужесточение экологических требований в отношении поставляемых товаров; введение административной ответственности за нарушение экологических требований в сфере закупок товаров, работ, услуг; закрепление поощрений за соблюдение указанных требований; установление такого критерия оценки победителя, как «экологичность жизненного цикла товаров, работ, услуг» [26, с. 8]; создание единого реестра государственных

поставщиков товаров, работ, услуг с экологическими характеристиками [17, с. 54] и др. Кроме этого, целесообразно проанализировать мировой опыт применения экологических требований в сфере государственных и муниципальных закупок. Так, в ряде стран действуют «зеленые закупки» [27, с. 121; 17, с. 51], т.е. механизм приобретения экологически безопасной продукции, жизненный цикл которой обеспечивает минимизацию негативной нагрузки на окружающую среду.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что контрактная система в сфере закупок является не только объектом государственного управления, подвергаясь целенаправленному воздействию со стороны государственных органов, но и выступает в качестве фундамента экологической политики как вида государственной политики. В целях повышения эффективности управления контрактной системой в сфере закупок, целесообразно принятие Концепции, отражающей систему взглядов на поступательное развитие сферы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Представляется, что контрактная система в сфере закупок должна основываться на следующих основных современных тенденциях: глобализация, экологизация и цифровизация управления сферой государственных и муниципальных закупок.

Литература

1. Федотов Д.А. Проблемы функционирования контрактной системы государственных закупок в России и возможные пути их решения // Хроноэкономика. – 2018. – № 5 (13). – С. 94-95.

2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ (с изм. и доп. от 24.02.2021 г. № 20-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения и оптимизации порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: проект федерального закона // URL: <https://regulation.gov.ru> (дата обращения: 03.04.2021).

4. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения и оптимизации порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // URL: <https://regulation.gov.ru> (дата обращения: 03.04.2021).

5. Общее административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – Воронеж: Норма: ИНФРА-М, 2017. – 575 с.

6. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 26 (ч. 1). – Ст. 3378.

7. Мишунский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. – 2015. – № 9. – С. 488-499.

8. Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах: распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 г. № 117-р // СПС «КонсультантПлюс».

9. Проект Постановления Правительства РФ «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также об оценке эффективности деятельности органов контроля, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npr=111594> (дата обращения: 03.04.2021).

10. См.: О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : федер. закон от 18.07.2011 г. (ред. от 22.12.2020) № 223-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4571.

11. О государственном оборонном заказе : федер. закон от 29.12.2012 г. № 275-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7600.

12. О публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 22.12.2020 г. № 435-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 52. (ч. 1). – Ст. 8581.

13. О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2020 г. № 616 : постановление Правительства РФ от 23.12.20 № 2241 // СПС «КонсультантПлюс».

14. См.: О внесении изменений в федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» в целях развития национальной гарантийной системы поддержки малого и среднего предпринимательства»: федер. закон от 01.04.2020 г. № 83-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 14 (ч. 1). – Ст. 2013.

15. См.: О мерах поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства: распоряжение Правительства РФ от 19.03.2020 г. № 670-р // СПС «КонсультантПлюс».

16. См.: О минимальной обязательной доле закупок российских и ее достижении заказчиком: постановление Правительства РФ от 03.12.2020 г. № 2014 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 50 (ч. IV). – Ст. 8220.

17. *Терешина М.В., Поддубный А.П.* Вопросы теории и методологии повышения эффективности государственных закупок в контексте устойчивого развития // АНИ: экономика и управление. – 2016. – Т. 5. – № 1 (14). – С. 50-56.

18. *Бабькина Е.В.* Закупка у единственного поставщика как эффективное средство публичного управления в условиях борьбы с новой коронавирусной инфекцией (COVID-19). // Россия и Европа: связь культуры и экономики : материалы 28 международ. науч.-практич. Конференции. – Прага, Чешская республика, 25 ноября 2020 г. – С. 139-142.

19. См.: О стратегических направлениях развития Евразийской экономической интеграции до 2025 года : решение Высшего Евразийского экономического совета от 11.12.2020 г. № 12 // СПС «КонсультантПлюс».

20. См.: Об утверждении Правил определения страны происхождения отдельных видов товаров для целей государственных (муниципальных) закупок: решение Совета Евразийской экономической комиссии от 23.11.2020 г. № 105 // СПС «КонсультантПлюс».

21. См.: О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц: постановление Правительства РФ

от 24.07.20 № 1108 // URL:
<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007280038> (дата обращения:
03.04.2021).

22. *Косян Н.Г., Милькина И.В.* Блокчейн в системе государственных закупок // *E-Management*. – 2019. – № 1. – С. 38-39.

23. См.: Липецкие следователи возбудили уголовное дело по факту загрязнения реки Усмань // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4723074> (дата обращения: 03.04.2021).

24. О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических решений : указ Президента РФ от 08.02.21 № 76 // *Рос. газ.* – 2021. – 8 февраля. – № 8376.

25. *Казанцева А.* «Зеленые» государственные закупки // *Государственная служба*. – 2015. – № 3 (95). – С 117-119.

26. *Лукасова А.Э., Киселева С.П.* Разработка современного механизма формирования государственных закупок в интересах развития эколого-ориентированных процессов // *Вестник университета*. – № 6. – 2019. – С. 5-10.

27. *Медякова Е.М.* «Зеленые» стандарты управления: мировая практика публичных закупок // *Управление в условиях глобальных мировых трансформаций: экономика, политика, право* : сборник научных трудов. 2017. С. 120-122.