

ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ТОВАРОВ И УСЛУГ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД В КОНТЕКСТЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Жизнедеятельность любого государственного института немислима без постоянного решения вопросов удовлетворения нужд в товарах, услугах, работах, необходимых для осуществления своих функций и полномочий. Торги как публичная форма удовлетворения нужд государства были известны еще в Древнем Риме. Самый ранний из найденных отечественных документов о государственных закупках относится к периоду царствования Алексея Михайловича и датирован 07 июля 1654 года. Для предотвращения хищений государственных средств при покупке продовольствия и обмундирования для армии был принят Петром I ряд нормативных актов, регулирующих поставки. Было предписано заключать подряды публично и гласно, вести протоколы при всех переговорах и заключении дел во всех учреждениях, а решения по поставкам принимать только большинством голосов¹. Аналогичные усилия предпринимались и последующими царствующими особами. Однако революционные события 1917 года и последовавшие за ними гражданская война, военный коммунизм, а затем внедрение системы планового хозяйства и централизованного распределения материальных ресурсов ликвидировали саму необходимость публичных торгов на государственные поставки и закупки. Данная необходимость актуализировалась только в начале 90-х годов, когда начала реанимироваться потребность в рыночной экономике и адекватной адаптации к рыночным механизмам взаимоотношения государства и экономического сектора.

Сегодня основным источником финансовых средств, предназначенных для обеспечения жизнедеятельности, выступает государство, которое в условиях рыночных отношений заинтересовано в оптимальном использовании своих экономических возможностей, выстраивании рациональной системы расходования денежных средств, поддержания инициативы как крупных, так и малых производителей товаров и услуг, в том числе и

¹ Овсянников Ю.М. Петр Великий. Первый русский император. – М.: АСТ-ПРЕСС, 2001. – С.157.

индивидуальных предпринимателей.

Предоставление финансовых ресурсов государственным учреждениям с одной стороны дает им возможность самостоятельно оценивать свои нужды и, исходя из этого, находить варианты их удовлетворения. С другой стороны способствует расширению добросовестной конкуренции, обеспечивает гласность и прозрачность размещения заказов, минимизирует возможности коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов. Одним из важнейших направлений государственной политики в области организации закупок является также поддержание активности инициативы среднего и малого бизнеса в интересах общества.

Отечественная практика централизованного направления в конце XX столетия целевых средств на решение социально-значимых проектов не имела должного эффекта. Выделяемые финансовые средства «растворялись» еще на пути к «горячей» проблеме, оседая в карманах чиновников всех уровней в виде платы за какие-то сомнительные услуги, либо просто разворовывались. Вместе с тем практически повсеместно в числе выявленных взяточполучателей доминировали лишь чиновники низового звена, тогда как в представительных органах и органах государственного управления изобличались и привлекались к уголовной ответственности единицы. Остается актуальной данная проблема и в начале XXI века. Результаты противодействия коррупции несопоставимы с ее масштабами, а основную долю правонарушений против государственной власти и органов самоуправления по-прежнему составляют малозначительные преступления. Вместе с тем материалы ревизий и проверок соответствующих контролирующих органов свидетельствуют о том, что, несмотря на неоднократные указания о недопустимости нарушений установленного законодательством порядка организации и проведения закупок материальных ценностей (работ, услуг), практически в каждом из проверяемых подразделений требования федеральных законов не соблюдаются.

Коррупция на высшем уровне менее заметна для населения, а ее влияние на социальное состояние общества, как правило, проявляется «не здесь и сейчас», а с некоторым отставанием по времени в виде не реализованных проектов, закрытия учреждений, многократного превышения реально затраченных финансовых средств, получения нуждающимися некачественных материалов, услуг. И все это в больших размерах. Как видим последствия коррупции на уровне

распределения финансовых средств еще более опасны, нежели мелкие подачки, взятки за оказание сомнительных услуг вороватому чиновнику, непорядочному медицинскому работнику, превратившему обучение в товар преподавателю, недобросовестному служителю Фемиды.

Для регуляции отношений, связанных с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказания услуг для государственных или муниципальных нужд государством приняты меры для установления единого порядка размещения заказов. 8 июля 2005 года Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят Федеральный закон 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд», в котором государством предпринята попытка в разработке механизма рационализации системы расходования бюджетных средств с учетом требований Бюджетного, Гражданского кодексов Российской Федерации, других законов и постановлений по областям закупок.

Сложность восприятия статей первоначально вызвала некоторые сложности. Заказчик, имеющий в своем распоряжении государственные (или муниципальные) средства, лишался права получения услуг, товаров, результатов выполненных работ у «своего» исполнителя, за исключением тех случаев, когда этот исполнитель публично мог доказать свое преимущество в сравнении с другими потенциальными участниками размещения заказа.

Закон минимизировал возможность получения выгодных контрактов по знакомству, за взятку работодателю, по заведомо завышенным расценкам, дал возможность развития малому бизнесу, вновь создаваемым участникам рынка товаров, услуг и работ, готовым добросовестно реализовать потребности государственного и муниципального заказчика. Вместе с тем, неумение применить положения закона, отсутствие опыта разработки котировочной, конкурсной и аукционной документации, а нередко и просто игнорирование требований данного Федерального закона, приводили к тому, что с одной стороны, заказчику предлагались дешевые, но низкокачественные товары, услуги, а с другой – руководителями не организовывалась должным образом работа конкурсных (аукционных, котировочных) комиссий, не соблюдались установленные законом требования в части опубликования сведений о размещении заказов в средствах массовой информации, сети

Интернет и соответствующих интернет ресурсах субъектов Российской Федерации, имели место факты, когда в документацию на размещение заказов включались необоснованные требования к приобретаемой продукции, допускалась необоснованная замена способов размещения заказов, либо размещение заказов проводилось вообще без соответствующих конкурсов, предусмотренных законом и пр.².

В первом случае заказчик, помяная не добрым словом закон, был вынужден их принимать, так как предложение хотя и не в полном объеме отвечало запросам заказчика, но формально соответствовало требованиям документации, им составленной. Государственному заказчику приходилось довольствоваться аналогом, эквивалентом, а хотелось бы пользоваться оригиналом. Неумение государственного заказчика четко рассчитать первоначальную цену закупаемых товаров, услуг, работ, также нередко приводило либо к неоправданным переплатам поставщику-исполнителю, либо из-за нереальности предлагаемой цены к отсутствию желания взаимодействовать потенциальных исполнителей с заказчиком. Как следствие, затягивание сроков освоения средств и не выполнение намеченных объемов работ, планов развития и т.п. Показателем неоправданно завышенной первоначальной цены (а ведь именно такую цену мог бы предложить чиновник, занимающийся государственными закупками, «своему» единственному поставщику) являются многочисленные примеры падения максимальной первоначальной цены на 40-60 % в ходе проведения аукционов. На рынке появились отдельные строительные организации (поставщики товаров, услуг), которые имели желание заработать (не столько работать, сколько «срубить бабки»), формально отвечали требованиям конкурсной документации к исполнителю, но на практике не обладали определенным опытом. Выигрывая конкурсы, котировки, аукционы и приступив к реализации подписанных сторонами договоров они, как правило, не могли обеспечить ни должного качества работ (услуг), ни выдержать обозначенные сроки их завершения. Данные горе исполнители, хотя и платили штрафы, вносили дезорганизацию в повседневную деятельность заказчика, способствовали нарушениям финансовой дисциплины.

Во втором, государственные органы несли значительные

² О нарушениях при размещении заказов на поставку товаров (работ, услуг) для нужд подразделений МВД России: Письмо МВД России от 04.10.2010 г. №1/8344.

финансовые потери из-за приобретения товаров, работ, или услуг по завышенной цене. Либо, как следствие низкого профессионализма заказчиков и комиссий, следовали к ним всевозможные санкции за нарушения, выявленные контролирующими органами или «недовольными» участниками торгов, судебные разбирательства, привлечение к материальной ответственности.

Первый опыт работы с данным документом, обнаружил и его недостатки. Закон не остался неизменным. За прошедшие годы более пятнадцати раз вносились поправки, дополнения, исключались не выдержавшие испытания временем отдельные положения статей. Сегодня приобрели соответствующий опыт работы и заказчики, и ими созданные конкурсные (котировочные, аукционные или единые) комиссии, которым доверено определять победителей торгов. Государственными и муниципальными заказчиками накоплен опыт по планированию работ, требующих финансового обеспечения, противодействию сговора потенциальных участников размещения заказов, выявлению недобросовестных поставщиков и исполнителей. В свою очередь законодателем предприняты меры по профилактике возможной коррупции и среди членов самих комиссий по размещению заказов.

Для дальнейшей оптимизации системы размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, профилактики коррупции в данной сфере необходимо следующее:

во-первых, более принципиально и ответственно заказчику подходить к перспективному и текущему планированию закупок товаров (работ, услуг), учитывать необходимое время на размещение заказа, определение победителей и реализацию ими контрактов. Минимизировать факты инициирования закупок на основе внезапно возникшей целесообразности проведения данных работ как следствия формального планирования жизнедеятельности организации;

во-вторых, каждый заказчик должен четко выработать механизм определения и расчета первоначальной максимальной цены контракта, более внимательно изучать предложения рынка;

в-третьих, заказчику, неукоснительно соблюдая требования федерального законодательства в сфере организации закупок, необходимо более профессионально подходить к выработке конкурсной документации, формирования ее технической составляющей;

в-четвертых, переходить на более прозрачные системы организации торгов, на проведение электронных аукционов;

в-пятых, изыскать возможность в штатном расписании введения должностей специалистов по проведению закупок, возложив на них обязанность координации планирования работ по удовлетворению нужд заказчика и проведение торгов;

в-шестых, предусмотреть возможность материального стимулирования представителей заказчика, разрабатывающих конкурсную документацию, и членов комиссий по размещению заказов. В настоящее время главой 7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях четко определены по отношению к ним только санкции, которые зачастую во много раз превышают заработную плату сотрудников, вынужденных на общественных началах работать в комиссиях.